

Tarifautonomie und Flächentarifvertrag sind ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Es geht um die Frage, ob auch in Zukunft die zentralen Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen im Wesentlichen durch branchenbezogene, verbindliche Verbandstarifverträge festgelegt werden sollen oder ob der Betrieb zur wichtigsten Aushandlungsebene für Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen werden soll.

Der Flächentarifvertrag: Konditionenkartell im Wandel

Wettbewerb und Arbeitsmarkt

In Deutschland werden die Arbeitsbedingungen überwiegend kollektiv geregelt. Rund 70% der Beschäftigten arbeiten in Betrieben mit Bindung an einen Firmen- oder Flächentarifvertrag. Dies beruht im Wesentlichen auf einer im Tarifvertragsgesetz angelegten Hierarchie, die dem kollektiven Tarifvertrag Vorrang vor der Betriebsvereinbarung und dem Einzelarbeitsvertrag einräumt. So schließt das Betriebsverfassungsgesetz aus, dass Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die entweder durch Tarifverträge geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, Gegenstand von Betriebsvereinbarungen sein können (Tarifvorrang). Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen zwingt tarifungebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Anwendung von Tarifnormen. Und das so genannte Günstigkeitsprinzip schränkt die individuelle Vertragsfreiheit ein: Betriebliche Bündnisse für Arbeit, bei denen Arbeitnehmer tarifgebundener Betriebe einer untertariflichen Bezahlung zustimmen, um ihr Arbeitsplatzrisiko zu mindern, stehen unter dem Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien.

Infolge dieses tarifvertraglichen Kollektivvorrangs wird das deutsche System der Lohnfindung von überregionalen Branchentarifverträgen dominiert. Diese Flächentarifverträge sind rechtlich gesehen Konditionenkartelle, also Vereinbarungen, die eine einheitliche Anwendung von Normen zum Inhalt haben (Brockner 2003, 1). Die Monopolkommission (1994, Tz. 880) interpretiert sie ökonomisch als »Mindestpreiskartelle für das Angebot von Arbeitsleistungen«.

Dass Konditionenkartelle vom Kartellverbot ausgenommen sind, wird mit strukturellen Besonderheiten des Arbeitsmarktes begründet, die eine effiziente Allokation der Ressourcen im Wege eines funktionsfähigen Wettbewerbs nicht erwarten ließen. Im Mittelpunkt steht die Befürchtung, der einzelne Arbeitnehmer sei dem Arbeitgeber strukturell unterlegen, weil der Arbeitgeber nicht nur rechtlich, sondern – im Gegensatz zum Arbeitnehmer – auch wirtschaftlich frei sei. Durch die wirtschaftliche Abhängigkeit von einem Arbeitsverhältnis müsse der einzelne Arbeitnehmer Lohnangebote akzeptieren, die unter dem Wert seiner Arbeitsleistung liegen. Zudem bestehe die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs. Kollektive Mindestnormen für Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen sollen den drohenden Unterbietungswettbewerb stoppen und die strukturelle Unterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers ausgleichen. Somit dienen Konditionenkartelle nicht der Vermachtung des Arbeitsmarktes, sondern der Herstellung eines Gleichgewichts gegenüber der anderen Marktseite (Rieble 2000, 204).

Die Dominanz des Flächentarifvertrags ergibt sich ferner aus einem politökonomischen Interesse der Tarifparteien (Lesch 2000, 61 ff.). Die Arbeitgeber sparen durch überregionale Branchentarifverträge Transaktionskosten und profitieren von deren Befriedungs- und Kartellfunktion. Konflikte werden von der Betriebs- auf die Verbandsebene übertragen und die brancheneinheitliche Friedenspflicht stabilisiert die Rahmenbedingungen einer vernetzten Wirtschaft. Durch die Standardisierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen wird die Preiskonkurrenz der Unternehmen unter-



Hagen Lesch*

* Dr. Hagen Lesch ist Leiter des Referats »Lohn- und Tarifpolitik« im Institut der deutschen Wirtschaft Köln und Lehrbeauftragter für Volkswirtschaftspolitik an der Rheinischen Fachhochschule Köln.

einander entschärft, wenngleich die Bedeutung der Kartellfunktion durch wachsende Außenseiterkonkurrenz und den zunehmenden internationalen Wettbewerb immer mehr abnimmt. Den Gewerkschaften nützt der Flächentarifvertrag, weil er hilft, das Prinzip »gleicher Lohn für gleiche Arbeit« möglichst umfassend umzusetzen. Außerdem verleiht er ihr den Status einer gesellschaftspolitisch relevanten Kraft.

Der Flächentarifvertrag in der Kritik

Allerdings werfen Erosionstendenzen, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und der wachsende internationale Wettbewerbsdruck die Frage auf, ob Flächentarifverträge ökonomisch überhaupt noch sinnvoll sind. Nach der so genannten Hump-shape-Hypothese führen branchenweite Lohnverhandlungen zu einer schlechteren makroökonomischen Performance als dezentral oder zentral geführte. Hierfür seien zwei Effekte verantwortlich. Bei dezentralen Verhandlungen auf der Unternehmens- oder Betriebsebene sorgt ein starker Wettbewerbsdruck für eine moderate (an der Produktivitätsentwicklung orientierte) Lohnentwicklung, während zentral, also gesamtwirtschaftlich verhandelnde Tarifparteien die Wirkungen ihrer Tarifabschlüsse auf die gesamte Volkswirtschaft berücksichtigen. Nominalloohnerhöhungen, die über den Produktivitätszuwachs hinausgingen, stießen Preiswirkungen an, die den Reallohnanstieg wieder aufzehren. Da dieser Effekt in zentralen Verhandlungen internalisiert werde, komme es zu lohnpolitischer Disziplin. Auf der Branchenebene wirkten weder der Wettbewerbs- noch der Internalisierungseffekt, so dass die Lohndisziplin hier geringer ausfalle.

Ein Blick auf die Lohnentwicklung in Deutschland stellt dem Flächentarifvertrag tatsächlich ein schlechtes Zeugnis aus. Seit 1970 sind die Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer fast ausnahmslos stärker als der Produktivitätszuwachs angestiegen. Dadurch waren die Unternehmen gezwungen, den durch den Wertschöpfungszuwachs nicht gedeckten Lohnkostenanstieg entweder in Form höherer Preise an die Konsumenten weiterzugeben oder durch den Abbau von Arbeitsplätzen aufzufangen. Selbst wenn man zum lohnpolitischen Verteilungsspielraum den Anstieg der Produzentenlöhne hinzu rechnet, stehen 18 moderaten Jahren immerhin 14 mit überreiztem Verteilungsspielraum gegenüber (Lesch 2002, 45). Die Lohnpolitik war mithin kaum beschäftigungs-, sondern überwiegend verteilungsorientiert. Auch an der Entwicklung der Lohndrift zeigt sich, dass die Tariflöhne zwar Mindestlöhne im juristischen, aber nicht im ökonomischen Sinne sind: Während die Effektivlöhne in den fünfziger und sechziger Jahren schneller als die Tariflöhne wuchsen, schwächte sich die Lohndrift in den siebziger und achtziger Jahren allmählich ab. In den neunziger Jahren war die Lohndrift dann durchweg negativ. Offenbar konnten viele Unternehmen die Tariflohnsteigerungen nicht mehr verkraften. Dort, wo es möglich war, führte dies zu einem Abbau übertariflicher Leistungen.

Neben mangelnder Lohnzurückhaltung wird ein weiterer Nachteil von Flächentarifverträgen darin gesehen, dass sich die Lohnzuwächse hierzulande am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs oder häufig auch am Abschluss einer bestimmten Pilotbranche orientieren würden. Je zentraler verhandelt werde, desto weniger könne die wirtschaftliche Situation einzelner Teilbranchen oder Betriebe berücksichtigt werden.

Betriebsvereinbarungen als Alternative?

In den letzten Jahren haben immer mehr Unternehmen diese Probleme durch den Abschluss von Firmentarifverträgen auszuräumen versucht. Im Jahr 2002 regelten mehr als 7000 Firmen ihre Löhne und Arbeitsbedingungen selbstständig, 1990 waren es nur knapp 2500. Da die Unternehmensleitung in der Regel aber immer noch mit derselben Gewerkschaft wie beim Flächentarifvertrag verhandelt, wird ein Firmentarifvertrag auf Dauer kaum günstiger als ein Flächentarifvertrag sein. Mit einer Beseitigung des im Betriebsverfassungsgesetz verankerten Tarifvorrangs entstünde alternativ die Möglichkeit, mit dem Betriebsrat zu verhandeln. Ob dies den Unternehmen aber tatsächlich Vorteile bringen würde, ist umstritten (Lesch 2000, 67 ff.; Franz 2001, 82 f.; Schnabel 2003, 38).

Aufgrund unterschiedlicher Mitbestimmungsrechte dürften sich Lohnverhandlungen auf der Betriebsebene in Deutschland anders als etwa in Großbritannien auswirken. Denn hierzulande müsste bei betrieblichen Konflikten berücksichtigt werden, dass die Betriebsräte über ihre umfassenden Mitbestimmungsrechte einen erheblichen Einfluss auf die Betriebssteuerung haben. Beispielsweise könnten sie durch eine Verweigerungshaltung bei Einstellungsfragen, Kündigungen oder Mehrarbeit Druck auf die Unternehmensleitungen ausüben, bei Lohnfragen Zugeständnisse zu machen. In einem Land wie Großbritannien, das praktisch keine Mitbestimmungsrechte kennt, ließe sich keine entsprechende Drohkulisse aufbauen.

Ferner ist zu beachten, dass Lohnverhandlungen auf der Betriebsebene nicht »asymmetrisch« wirken: Zwar zeigen die Erfahrungen vieler betrieblicher Bündnisse für Arbeit, dass Verhandlungen mit den Betriebsräten im Krisenfall eine Kostenentlastung bringen (z.B. Berthold et al. 2003). Es gibt aber kaum empirische Erkenntnisse darüber, wie sich die Betriebsräte verhalten, wenn eine Krise erfolgreich gemeistert worden ist. Möglicherweise vollzieht sich der Lohnanstieg im Aufschwung schneller und nachhaltiger als bei Flächentarifverhandlungen (Fitzenberger und Franz 2000, 203). Machen die Beschäftigten eines Betriebs hierbei ihre Lohnforderungen auch von den Ergebnissen in anderen Betrieben oder von Branchenstandards abhängig, sind Neideffekte zu erwarten, die negativ auf die Produktivität

wirken. Im Aufschwung drohen Nachholdebatten, die das Betriebsklima belasten, die Löhne hochschaukeln und die Lohndifferenzierung mindern können. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass Betriebsräte, die Arbeitsbedingungen aushandeln, ein Streikrecht fordern werden.

Drittens sind nicht nur Gewerkschaften, sondern auch Betriebsräte Institutionen, die ihr Verhalten stark an eigenen Interessen – z.B. dem Erhalt oder der Verbesserung des erlangten Status – als an den wirtschaftlichen Voraussetzungen zum Erhalt eines hohen Beschäftigungsstands ausrichten. Da die Wiederwahl von Betriebsräten allein von den Beschäftigten (insbesondere den Bestandsschutzinteressen der Stammebelegschaft) abhängt, ist der Zielkonflikt zwischen Löhnen und Beschäftigung bei Betriebsräten möglicherweise schwächer als bei Gewerkschaften ausgeprägt. Außerdem könnte der positive Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung und Beschäftigung auf der Verbandsebene eher vermittelbar sein als auf der Betriebsebene (Fitzenberger und Franz 2000, 203).

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass der Betriebsrat ein Interesse daran hat, eine möglichst große Belegschaft zu vertreten, da eine große Belegschaft sein Ansehen fördert und die Zahl der freizustellenden Betriebsräte von der Betriebsgröße abhängt. Dem Lohnsetzungsspielraum werden weitere Schranken dadurch gesetzt, dass auch ein insiderdominierter Betriebsrat dem Beschäftigungsaspekt (gerade im Krisenfall) Rechnung tragen muss. Handelt der Betriebsrat Löhne aus, würde sich der einzelne Arbeitnehmer bei der Wahl des Betriebsrats natürlich auch die Frage stellen, für welche Lohnpolitik und welches Entlassungsrisiko ein Kandidat steht. Betriebliche Bündnisse für Arbeit unterscheiden sich von Branchentarifverhandlungen ja gerade dadurch, dass über Lohnhöhe und Beschäftigung verhandelt wird. Gerade sie verdeutlichen der Belegschaft, wie wichtig der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung auf Betriebsebene ist. Mit der EU-Osterweiterung wird dieses Bewusstsein weiter wachsen.

Aus theoretischer Sicht bleibt also unklar, ob Betriebsvereinbarungen Flächentarifverträgen vorzuziehen sind. Auch international vergleichende Untersuchungen lassen nicht erkennen, ob es eine optimale Tarifverhandlungsebene gibt (Franz 2001, 76 ff.). Länder wie Irland, Finnland oder die Niederlande haben mit einer zentral koordinierten Lohnpolitik im Rahmen von Sozialpakten gute Erfahrungen gemacht. In Großbritannien oder Neuseeland ging hingegen eine Dezentralisierung der Tarifverhandlungen auf die Unternehmensebene Hand in Hand mit einer verbesserten Arbeitsmarktpformance. In diesen Ländern wurde mit der Dezentralisierung der Tarifverhandlungen allerdings auch die Macht der Gewerkschaften beschränkt.

Reform des Flächentarifvertrags

Die Gewerkschaften sind ein wichtiger institutioneller Faktor der Lohnfindung. Je stärker sie sich den Interessen der Arbeitsplatzbesitzer verpflichtet fühlen, desto langsamer reagieren sie auf den steigenden internationalen Wettbewerbsdruck. Die Insiderorientierung erklärt, warum sich der Flächentarifvertrag in der Vergangenheit nur langsam an die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen angepasst hat. Zunächst wurden nach der schweren Rezession von 1992/93 in einigen Tarifbereichen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung geschlossen, die den Betrieben erlauben, im Krisenfall Arbeitszeiten und Löhne zu kürzen. In den letzten Jahren sind unter dem wachsenden Druck der inneren und äußeren Erosion des Flächentarifvertrags auch im Entgeltbereich viele Öffnungsklauseln vereinbart worden. Da die Gewerkschaften der Öffnung der Tarifverträge für Betriebsvereinbarungen aber nach wie vor defensiv gegenüberstehen, unterliegen die meisten Öffnungsklauseln einem Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien und bleiben auf betriebliche Notsituationen beschränkt.

Durch den Zustimmungsvorbehalt muss eine Geschäftsführung, die eine Öffnungsklausel nutzen will, die Gewerkschaft, die oftmals nur eine Minderheit der Belegschaft vertritt, ausführlich über die Geschäftslage informieren. Dies hält manche Unternehmensleitung davon ab, eine Öffnungsklausel in Anspruch zu nehmen. Lieber entzieht sie Teile des Unternehmens dem Einfluss der Gewerkschaften durch Outsourcing, verlagert Teile der Produktion ins kostengünstigere Ausland oder – das gilt vor allem für kleine und mittlere Betriebe – tritt gar ganz aus dem Arbeitgeberverband aus.

Die Beschränkung vieler Öffnungsklauseln auf betriebliche Notsituationen schränkt die Flexibilität der Unternehmen ein. Anstatt den Unternehmen im Krisenfall Luft zu verschaffen, sollten Öffnungsklauseln auch zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden können. Diese Idee ist in einigen Branchen (wie z.B. in der Chemischen Industrie) auch aufgegriffen worden.

Öffnungsklauseln sind notwendig, um der Branchenheterogenität besser Rechnung zu tragen. Außerdem führen unkonditionierte Öffnungsklauseln zu mehr Wettbewerb, da die Betriebsparteien mehr Kompetenzen erlangen. Wollen die Verbandstarifparteien ihren Einfluss wahren, müssen sie ihre Tarifpolitik stärker auf die Bedürfnisse der weniger produktiven Grenzbetriebe zuschneiden. Denn in dem Maße, wie Tarifnormen durch Lohnzurückhaltung wieder zu Mindeststandards im ökonomischen Sinne mutieren, nähme auch die Zahl der Betriebe ab, die auf Öffnungsklauseln angewiesen sind. Gleichzeitig würden wieder mehr Unternehmen in die Lage versetzt, übertariflich zu entlohnen. Der Lohn könnte seine alloкатive Funktion besser wahrnehmen.

Eine immer stärkere Inanspruchnahme von Öffnungsklauseln ist auf Dauer aber kein Ersatz für eine beschäftigungsfördernde Tariflohnpolitik. Im Gegenteil: Berücksichtigt eine Gewerkschaft ex ante, dass der Tariflohn bei ungünstiger Entwicklung in einem Betrieb nicht mehr wirksam ist, nimmt sie in den Flächentarifverhandlungen möglicherweise weniger Rücksicht auf ertragsschwache Betriebe und schöpft stattdessen ein Maximum des Verteilungsspielraums ertragsstarker Unternehmen ab (Fitzenberger und Franz 1999, 227).

Aufgabe des Gesetzgebers

Das derzeit bestehende Tarifvertragssystem bietet zu wenig Anreize, volkswirtschaftlich sinnvolle Tarifverträge abzuschließen. Daher besteht ein ordnungspolitisches Vakuum, das der Gesetzgeber beseitigen muss (Knappe und Funk 1997, 278; Wissenschaftlicher Beirat 2003, 22). Das erste Instrument hierzu ist, den Wettbewerb durch Außenseiterkonkurrenz zu stärken. Je größer die Außenseiterkonkurrenz durch tarifungebundene Betriebe, desto wirksamer werden die Tarifparteien kontrolliert. Der Gesetzgeber sollte diesen Wettbewerb nicht durch Allgemeinverbindlicherklärungen oder Tariftreuegesetze einschränken.

Zweitens ist die Individualautonomie durch eine Präzisierung des tariflichen Günstigkeitsprinzips zu stärken. Die Sicherheit des Arbeitsplatzes ist im Günstigkeitsvergleich gegen einen Lohnverzicht aufzurechnen, wenn ein Beschäftigter dies wünscht. Drittens würde eine Verkürzung der Nachwirkung von Tarifverträgen das Drohpotential der Arbeitgeber in Tarifverhandlungen erhöhen und die Gewerkschaften zu mehr Lohnzurückhaltung bewegen (Knappe und Funk 1997, 279). Und viertens sollte der Betriebsrat (oder ein Bevollmächtigter) ermächtigt werden, auch ohne Zustimmung der Tarifparteien mit der Unternehmensleitung ein betriebliches Bündnis für Arbeit vereinbaren zu dürfen. Dabei wäre den Tarifvertragsparteien zum Schutze der Tarifaufonomie ein Widerspruchsrecht einzuräumen. Ein solches Initiativrecht des Betriebsrats würde die Verfahrensbeweglichkeit und den Druck auf die Gewerkschaften erhöhen, einem Bündnis zuzustimmen. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat einen Entwurf vorgelegt, wie sich eine solche Regelung rechtlich umsetzen ließe (Bundestags-Drucksache 15/1182, 6).

Die bisweilen geforderte Stärkung der Betriebsautonomie durch die Beseitigung der Tarifsperrung (z.B. Sinn 2002, 25) stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken. Aus ökonomischer Sicht sprechen insbesondere die ausgedehnten Mitbestimmungsrechte gegen eine Regelung der Arbeitsbedingungen durch Betriebsräte und Unternehmensleitungen.

Literatur

- Berthold, N., M. Brischke und O. Stettes (2003), *Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau*, Würzburg.
- Brockner, U. (2003), »Flächentarif – Wirklich ein Kartell?«, *Forum* 53(45), Köln.
- Fitzenberger, B. und W. Franz (2000), »Der Flächentarifvertrag: Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht«, in W. Franz, H. Hesse, H. J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), *Ökonomische Analyse von Verträgen*, Tübingen, 191–232.
- Franz, W. (2001), »Lohnverhandlungssysteme und Beschäftigung«, in: D.F. Milleker (Hrsg.), *Beschäftigungspolitik in Europa*, Bad Homburg, 73–85.
- Knappe, E. und L. Funk (1997), »Tarifliche Öffnungsklauseln: Beschäftigungskonsequenzen, tarifpolitische Wirkung und sozialpolitische Implikationen«, in: D. Sadowski und M. Schneider (Hrsg.), *Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik – Optionen für mehr Beschäftigung I*, Frankfurt, New York, 261–286.
- Lesch, H. (2000), *Währungsunion und Flächentarifvertrag – Anpassungsanforderungen für das deutsche Tarifvertragssystem?*, Bonn.
- Lesch, H. (2002), *Streitpunkt »lohnpolitischer Verteilungsspielraum«*, Köln.
- Monopolkommission (1994), *Mehr Wettbewerb auf allen Märkten: Hauptgutachten 1992/93*, Bundestags-Drucksache 12/8323, Bonn.
- Schnabel, C. (2003), *Tarifpolitik unter Reformdruck*, Gütersloh.
- Rieble, V. (2000), »Walter Eucken und die Frage nach der Arbeitsmarktorde-nung«, in B. Külp und V. Vanberg (Hrsg.), *Freiheit und wettbewerbliche Ordnung*, Freiburg, Berlin, 199–219.
- Sinn, H.-W. (2002), »Die rote Laterne – Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen«, *ifo Schnelldienst* 55(23), 3–32.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003), *Tarifaufonomie auf dem Prüfstand*, München.



Wernhard Möschel*

Die falsch gestellte Frage

Die Fragestellung entspringt verkürztem Denken. Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge sind korporatistisch definierte Kollektivsysteme. Ihr Verhältnis zueinander ist aus der Perspektive einer ggf. wünschenswerten größeren Flexibilität von Lohn- und Arbeitsbedingungen auf der betrieblichen Ebene ins Gerede gekommen. Im Kern bleibt dies eine wenig attraktive Wahl zwischen Pest und Cholera. Der Dritte im Bunde wird verbreitet übersehen, der Individualvertrag, der Arbeitsvertrag zwischen einem einzelnen Arbeitgeber und einem einzelnen Arbeitnehmer. Außerhalb der Arbeitswelt wird unsere gesamte Rechts- und Wirtschaftsordnung von der Privatautonomie geprägt, der Abschlussfreiheit und der Inhaltsfreiheit bei Verträgen. Dies ist nichts weiter als die Überführung individueller Handlungsfreiheit, auch und vor allem wirtschaftlicher Handlungsfreiheit, in ein Rechtsprinzip. Individuelle Handlungsfreiheit gilt als oberster Wert, der seine Legitimation in sich trägt und nicht utilitaristisch zu rechtfertigen ist, etwa aus den Wirkungen auf eine gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt. Man würde Freiheitspositionen aufheben, wenn man sie inhaltlich im Hinblick auf konkrete Ergebnisse vorwegdefinieren wollte. Worum es heute gehen sollte, ist der Versuch, auch im Arbeitsrecht dem Individualvertrag ein breiteres Anwendungsfeld zu verschaffen (Möschel 2002).

Betriebsvereinbarungen

Betriebsvereinbarungen sind bindende Absprachen zwischen einem Betriebsrat und einem Arbeitgeber.

Zwangskorporation

Ähnlich einem Gesetz gelten sie innerhalb des Betriebes »unmittelbar und zwingend« (§ 77 Absatz 4 Betriebsverfassungsgesetz). Das heißt, der individuelle Arbeitsvertrag kann ohne weiteres Zutun eines Arbeitnehmers in seinem Inhalt verändert werden. Auf sein Einverständnis kommt es nicht an. Dies ist eine bereits extreme Form von Zwangskorporatismus, durchaus übler als im Falle des Tarifsystems. Von den Rechtswirkungen eines Tarifvertrages werden Arbeitnehmer nur erfasst, wenn sie Mitglied der vertragsschließenden Gewerkschaft sind. Die Mitgliedschaft ihrerseits beruht auf einem freiwilligen Beitrittsakt. Er legitimiert die betreffende Rechtswirkung. Die Arbeitnehmer können sich dem für die Zukunft jederzeit durch einen Austritt aus der Gewerkschaft wieder entziehen. Die Auffassung, im Falle von Betriebsvereinbarungen sei das nicht anders, einem Arbeitnehmer stehe es ebenso frei, den Arbeitsplatz zu wechseln, wie es ihm freistehe, die Gewerkschaftszugehörigkeit zu wählen, ist fehlsam. Das Argument von einem freien Wechsel des Arbeitsplatzes mag angesichts von 4,3 Mill. registrierter Arbeitsloser in Deutschland leicht zynisch wirken. Wichtiger ist, der einzelne Arbeitnehmer käme bei einem solchen Wechsel regelmäßig vom Regen des alten Betriebsrats unter die Traufe des neuen Betriebsrates. Ausschlaggebend ist: Die Unterstellung, ein Arbeitnehmer, der einen Arbeitsvertrag mit einem Arbeitgeber schließt, legitimierte damit zugleich Arbeitgeber und Betriebsrat, inhaltlich unbestimmt diesen Arbeitsvertrag wieder zu ändern, stellt eine schlichte Fiktion dar. Die Regelungsmacht des Verbundes aus Arbeitgeber und Betriebsrat beruht vielmehr auf einer staatlichen Ermächtigung, die im Betriebsverfassungsgesetz enthalten ist. Es bleibt eine freiheitsbeschränkende Bevormundung (Picker 2000).

Abgeschwächte praktische Bedeutung

Die praktische Bedeutung dieser Bevormundung ist nur insofern nachhaltig abgeschwächt, als die in Betriebsvereinbarungen regelbaren Materien nach gegenwärtiger Gesetzeslage recht begrenzt sind. Nicht hierher gehören namentlich gemäß § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden. Schon die Tarifüblichkeit einer Regelung schließt das Instrument der Betriebsvereinbarung von vornherein aus. Dies gilt freilich dann nicht, wenn ein Tarifvertrag den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zulässt. Tarifvertragliche Öffnungsklauseln solcher Art erlauben indes nicht die Substitution eines Tarifvertrages durch eine Betriebsvereinbarung. Letztere darf einen Tarifvertrag nur »ergänzen«. Kernelemente eines Tarifvertrages stehen danach nicht zur Disposition von Betriebsrat/Arbeitgeber.

* Prof. Dr. Wernhard Möschel ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung an der Universität Tübingen sowie Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Von 1989–2000 war er Mitglied der Monopolkommission, 1998–2000 als Vorsitzender.

Reformbemühungen

Es gibt sich als liberal bezeichnende Reformbemühungen, die Beschränkung des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz einzuschränken bzw. das Anwendungsfeld von Betriebsvereinbarungen entsprechend zu erweitern. Am weitesten reicht der Vorschlag, § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz zu streichen. Weniger weit zielt die Idee, die Beschränkung jedenfalls für die Variante bloßer Tarifüblichkeit einer Regelung aufzuheben. Man muss sich darüber im Klaren sein: Solche Vorschläge haben mit individueller Handlungsfreiheit nichts zu tun. Sie treiben das Regelungsmodell Zwangskorporation noch weiter voran. Solchen »Verzweiflungslösungen«, wie man aus liberaler Sicht sagen könnte, sollte man erst dann nähertreten, falls es keine freierlichen Optionen gibt. Solche gibt es indes mit dem individuellen Arbeitsvertrag, ggf. gekoppelt mit sog. Regelungsabreden zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber (Ausarbeitung von Musterverträgen) durchaus.

Zweifel an Verfassungsmäßigkeit

Schon jetzt bestehen ernsthafte Zweifel, ob die Ermächtigung in § 77 Absatz 3 Satz 2 Betriebsverfassungsgesetz zum Abschluss von Betriebsvereinbarungen mit Wirkung für alle Betriebsangehörige in Ergänzung von Tarifverträgen, die Wirkung nur für gewerkschaftsangehörige Arbeitnehmer haben, nicht gegen das Grundrecht der negativen Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Absatz 1 Grundgesetz verstößt. Danach hat der Einzelne das Recht, einem Verband nach freiem Belieben fern zu bleiben. Bei Realisierung der genannten Reformvorschläge wird aus Zweifel tendenziell Gewissheit von ihrer Verfassungswidrigkeit, wohlgemerkt nicht mit Rücksicht auf eine Kollektivposition (Tarifautonomie), sondern mit Rücksicht auf eine Rechtsposition des verfassungsrechtlich geschützten Individuums.

Tarifsystem**Die Strukturen**

Innerhalb der drei möglichen Regelungsoptionen für Arbeitsverhältnisse, nämlich Markt bzw. Wettbewerb, Hierarchie bzw. Staat und collective bargaining hat sich der deutsche Verfassungsgesetzgeber für die letztere entschieden. Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz gewährleistet die sog. Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien (Arbeitgeberverband bzw. beim Haustarifvertrag der einzelne Arbeitgeber, Gewerkschaften). Staatliche Eingriffe, welche die Tarifautonomie tangieren, sind dadurch nicht völlig ausgeschlossen. Sie müssen nur einem anderen wichtigen Gemeinschaftsgut dienen, der Gesetzgeber hat sich dabei am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu orientieren. Je stärker ein solcher Eingriff den Kernbereich der Tarifautonomie bzw. in moderne-

rer Terminologie »koalitionsspezifische Tätigkeiten« betrifft, desto geringer werden seine Handlungsmöglichkeiten (Kissel 2002). Die hier bestehenden Rechtsunsicherheiten sind beachtlich.

Ganz dominant ist in Deutschland der sog. Flächentarifvertrag, nicht der Haustarifvertrag. Dahinter stehen im Wesentlichen drei Gründe:

- Beim Flächentarifvertrag finden die Tarifaufeinandersetzungen auf Verbandsebene statt. Der einzelne Betrieb bleibt, falls es nicht zu Arbeitskämpfmaßnahmen kommt, davon unberührt.
- Der Flächentarifvertrag wirkt wie ein Mindestlohnkartell. Ein Wettbewerb mit dem Aktionsparameter »niedrigere Löhne« bleibt insoweit ausgeschlossen. Daran haben nicht nur Gewerkschaften, sondern vor allem die Arbeitgeber ein Interesse.
- Ein Haustarifvertrag erlaubt größere Flexibilität und passgenauere Lösungen als ein Flächentarifvertrag. Sollte indes eine Gewerkschaft in einem solchen Betrieb über eine solide Machtposition verfügen, so ist der Betriebsinhaber bzw. Arbeitgeber bei Arbeitskämpfmaßnahmen regelmäßig hoffnungslos unterlegen. Er könnte z.B. isoliert bestreikt werden, während seine Konkurrenten davon nicht berührt werden mit allen Chancen, entscheidende Vorsprünge im Wettbewerb zu erzielen. Verbandssolidarität zu seinen Gunsten kann ein solcher Arbeitgeber nicht erwarten.

Zur Kritik

Ein Verbandstarifvertrag stellt eine Rasenmäherlösung dar. Er lässt den einzelnen Betrieben und ihren Mitarbeitern keinen hinreichenden Spielraum für Flexibilität und Differenzierung. Der Bedarf danach hat angesichts des beschleunigten Strukturwandels, den wir in vielen Bereichen beobachten, dramatisch zugenommen. Die damit verbundenen Herausforderungen unterscheiden sich freilich von Betrieb zu Betrieb, von Branche zu Branche und von Region zu Region. Drei weitere, eher schlichte Einsichten treten hinzu:

- Das gegenwärtige institutionelle Arrangement des Flächentarifvertrages zwingt die Tarifvertragsparteien, sich an der Binnenperspektive Arbeitgeber – beschäftigte (und durch eine Gewerkschaft vertretene) Arbeitnehmer zu orientieren. Ein vergleichbarer Zwang, auch Drittwirkungen des Arrangements, namentlich die Wirkungen auf Arbeitslose, zu berücksichtigen, existiert nicht. Man darf sich dabei keine Millimeterunschärfen im Grundsätzlichen leisten. In den Worten Olaf Sieverts: »Zu behaupten, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland deshalb so hoch ist, weil die Gewerkschaften Arbeit zu teuer und fast alle Arbeitsbedingungen inflexibel gemacht hätten, ist anmaßend, weil – im strengen Sinne – nicht zu beweisen. Nicht

anmaßend und ausreichend wahrscheinlich ist hingegen die Behauptung, dass es mehr Beschäftigung geben wird, wenn die Gewerkschaften mehr Spielraum geben für niedrigere Arbeitskosten und flexiblere Arbeitsbedingungen« (Sievert 2003, 46).

- Die frühere Erwartung, Arbeitgeber leisteten gegen beschäftigungsfeindliche Tarifabschlüsse hinreichend Widerstand und auf diese Weise führe die List des Systems zur Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen, ist in den heutigen Verhältnissen nicht mehr fundiert. In Zeiten, in denen selbst mittelständische Unternehmen Produktion eher mühelos ins Ausland verlagern können, geben Arbeitgeber bei Tarifabschlüssen im Inland nach und weichen ins Ausland aus. Der benannte Widerstand wird nur noch im Hinblick auf die Rentabilität von Altinvestitionen im Inland ausgeübt (Wiss. Beirat 2004).
- Das Kartellargument, welches von Gewerkschaften und Arbeitgebern im Grundsatz einverständlich hochgehalten wird, hat spätestens heute seine Überzeugungskraft verloren. Die meisten Betriebe in Deutschland stehen nicht nur im Wettbewerb mit anderen Betrieben in Deutschland, die ein gleiches oder ein gleichartiges Produkt herstellen. Sie stehen auch, manchmal sogar ausschließlich im Wettbewerb mit anderen Herstellern im Ausland, für welche ganz andere Tarifbedingungen gelten. Die Durchsetzung eines Kartellzwanges in Deutschland ist unter solchen Bedingungen ökonomisch sinnwidrig.

Reformvorschläge

Frontalangriff

Man kann die These formulieren, das gegenwärtige System der Tarifaufonomie arbeite angesichts einer Zahl von 4,2 Mill. registrierten Arbeitslosen vom Ergebnis her gesehen offenbar pervers. Die alte Rechtfertigung für dieses System, eine vermeintliche strukturelle Unterlegenheit der Arbeitnehmerseite gegenüber den Arbeitgebern, welche eine Bündelung der Kräfte via Gewerkschaftskartell erforderlich mache, ist in den heutigen Verhältnissen viel zu undifferenziert. In weiten Bereichen des Arbeitslebens funktioniert Wettbewerb. Zu verweisen ist auf den gesamten Bereich der außertariflich bezahlten Arbeitnehmer und auf die große Mehrzahl der Arbeitnehmer, welche übertariflich bezahlt werden, abzulesen an Lohnspannen und an der Lohndrift. Hier besteht allenfalls ein Ungleichgewicht zu Lasten der Arbeitgeberseite. Man erkennt das z.B. daran, dass ihre Fähigkeit und ihre Bereitschaft, Arbeitskampfmaßnahmen hinzunehmen, dramatisch abgenommen hat. Machtbalance ist eher ein Problem individueller Arbeitsvertragsbeziehungen, namentlich bei den geringer Qualifizierten. Der Einzelne muss vor Willkür und Opportunismus eines Arbeitgebers geschützt werden. Dies leistet am ehesten ein striktes Diskriminierungsverbot. Die Tarifaufonomie hilft in diesem entscheidenden Punkt herzlich wenig (Möschel 1996).

Ein solcher Frontalangriff scheitert aus politökonomischen Gründen. Er würde eine Beseitigung der nach Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz verfassungsrechtlich gewährleisteten Tarifaufonomie voraussetzen. Dies bedingt eine Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat. Nichts ist in dieser Richtung erkennbar. Selbst wenn, ergäben sich Grenzen aus völkerrechtlichen Verträgen, z.B. aus den Artikeln 137 ff. EG-Vertrag. Sie gehen von der Existenz von Gewerkschaften in den Mitgliedsländern aus. Art. II – 12 der Grundrechtscharta der EU, die nach den Vorstellungen des EU-Verfassungskonvents Bestandteil einer Europäischen »Verfassung« werden soll, gewährleistet das Recht eines jeden Menschen, »zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.« (Die Reichweite dieser Norm ist unklar, da diese Grundrechtscharta gemäß Art. II – 51 Konventionsentwurf nur anwendbar ist auf das Handeln von Gemeinschaftsorganen und auf die Mitgliedstaaten, soweit diese das Recht der Union durchführen.) Eine Hoffnung, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werde Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz allmählich obsolet werden lassen, ist ohne jedes Fundament. Wenn der Gesetzgeber in dieser Richtung nichts unternimmt, ist nicht davon auszugehen, das oberste Gericht werde an seiner Stelle die »Kastanien aus dem Feuer holen«. Erfolgversprechender ist es, einzelne Negativwirkungen der Tarifaufonomie zu begrenzen.

Gesetzliche Öffnungsklauseln in Abstufung

Gesetzliche Öffnungsklauseln sind ein Weg dazu (Möschel 2003). Sollten sie inhaltlich völlig unbestimmt sein, dürften sie nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung ziemlich eindeutig verfassungswidrig sein. Solche Öffnungsklauseln machen die Gültigkeit eines Tarifsystems davon abhängig, dass Dritte, eine Unternehmensleitung und ein Betriebsrat, davon nicht abweichen. Die Tarifvertragsparteien verlieren damit die alleinige Herrschaft über das wichtigste Instrument, welches die Tarifaufonomie für sie vorhält. Die Einführung bestimmter Zustimmungsquoren auf Betriebsebene ändert daran nichts. Unverändert werden Tarifverträge unter Abweichungsvorbehalt von Dritten gestellt, die nicht identisch sind mit denjenigen, welche den Tarifvertrag geschlossen haben.

Inhaltlich konditionierte Öffnungsklauseln, z.B. eine Bezugnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Betriebes oder auf ein Vermeiden von betriebsbedingten Entlassungen, sind ein Weg, der geringere Verfassungsrisiken birgt. Ich halte ihn für gangbar. Doch bleibt der Anwendungsbereich konditionierter gesetzlicher Öffnungsklauseln nach Maßgabe dieser Konditionierung vergleichsweise beschränkt.

Rekurs auf den individuellen Arbeitsvertrag in Verbindung mit dem Günstigkeitsprinzip

Am erfolgversprechendsten wäre es, auf den individuellen Arbeitsvertrag in Verbindung mit dem sog. Günstigkeits-

prinzip zu setzen. Schon nach geltendem Recht sind Abweichungen von tarifvertraglichen Regelungen in einem Arbeitsvertrag zulässig, wenn sie eine Änderung zugunsten des Arbeitnehmers enthalten (§ 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz). Vom Schutzgedanken der Tarifaufonomie her ist dies eher selbstverständlich. Andernfalls wirkte sie kontraproduktiv. Allerdings sollte das in der Rechtsprechung praktizierte zu enge Verständnis des Günstigkeitsprinzips (objektiver Sachgruppenvergleich, um nicht »Äpfel mit Birnen« vergleichen zu müssen) vom Gesetzgeber korrigiert werden. Die gegenwärtige Regelung ist abänderbar. Sie wird auch nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts nicht von der Verfassung gefordert.

Das hier in Großbetrieben auftauchende Massenproblem lässt sich in der Technik sog. Regelungsabreden zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat lösen. Dies sind vorbereitende Musterverträge. Anders als bei Betriebsvereinbarungen im technischen Sinne bleibt entscheidend die Zustimmung des einzelnen Arbeitnehmers zu dieser Änderung seines Arbeitsvertrages. Er kann sie auch verweigern. Verfassungsbedenken, wie sie bei Betriebsvereinbarungen unter dem Aspekt der negativen Koalitionsfreiheit bestehen, entfallen schon im Ansatz.

Allerdings hat das Bundesarbeitsgericht in Regelungsabreden eine Umgehung des Tarifvertrages gesehen, falls eine beidseitige Tarifbindung besteht (für den Arbeitgeber und für Arbeitnehmer, soweit sie Gewerkschaftsangehörige sind). Hierin läge ein Verstoß gegen Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz. Gewerkschaften können ihn klageweise geltend machen. Diese Rechtsprechung müsste sich ändern. Da es sich nicht um Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts handelt, welche Bindungswirkung gegenüber dem einfachen Gesetzgeber entfalten, wird man die Änderungschance für nicht gering halten. Ein Hinweis des Gesetzgebers in seiner Begründung zur Ausweitung des Günstigkeitsprinzips nach § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz könnte bereits ausreichen.

Zusammenfassung

Die reformatorische Zukunft sollte nicht der Betriebsvereinbarung oder dem Tarifsysteem gelten. Vielmehr sollte der individuelle Arbeitsvertrag funktionsfähig gemacht werden. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, das in der Rechtsprechung praktizierte zu enge Verständnis des Günstigkeitsprinzips des § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz zu korrigieren. Eine Änderungschance besteht auch bezüglich der Auffassung des Bundesarbeitsgerichts, wonach Regelungsabreden als unzulässige Umgehung eines Tarifvertrages nichtig sein können. Anders als das Bundesverfassungsgericht befindet das Bundesarbeitsgericht nämlich nicht definitiv über eine Auslegung des Grundgesetzes.

Literatur

- Kissel, D.R. (2002), *Arbeitskampfrecht*, München.
 Möschel, W. (1996), »Ist die Tarifaufonomie noch zeitgemäß?«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45(1), 30–57.
 Möschel, W. (2002), »Das Spannungsverhältnis zwischen Individualvertrag, Betriebsvereinbarung und Tarifvertrag«, *Betriebs-Berater* 57, 1314–1318.
 Möschel, W. (2003), »Dezentrale Lohnfindung und Tarifaufonomie«, *ifo Schnelldienst* 56(15), 7–14.
 Picker, E. (2000), *Die Tarifaufonomie in der deutschen Arbeitsverfassung*, Köln.
 Sievert, O. (2003), »Vom Keynesianismus zur Angebotspolitik«, in 40 Jahre Sachverständigenrat, Wiesbaden.
 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), *Tarifaufonomie auf dem Prüfstand*, Berlin.



Claus Schnabel*

Systemimmanente Reformen statt Systemwechsel

Das deutsche Lohnfindungssystem, das wegen gewisser Erfolge in der Vergangenheit fast schon als »heilige Kuh« betrachtet wurde, wird in den letzten Jahren immer kritischer hinterfragt. Verstärkt wurde die Diskussion durch den schärferen globalen Wettbewerb sowie die hohe und lang anhaltende Arbeitslosigkeit, die zwar nicht allein von den Tarifparteien verursacht wurde, aber ohne eine beschäftigungsfördernde Tarifpolitik kaum abzubauen sein dürfte. Allerdings regen sich zunehmend Zweifel, ob eine solche moderate, differenzierte und flexible Tarifpolitik im bestehenden System überhaupt noch möglich ist. Die dominierenden Flächentarifverträge gelten als zu teuer, zu undifferenziert, zu inflexibel und als überreguliert. Damit stellt sich die Frage, ob zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des deutschen Tarifsystems ein völliger Systemwechsel erforderlich ist oder ob hierfür auch systemimmanente Reformen in Frage kommen.

Institutionelle Rahmenbedingungen

Im Rahmen der deutschen Rechtsordnung können Vereinbarungen über Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen entweder einzelvertraglich in einem Arbeitsvertrag zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber oder kollektivvertraglich getroffen werden. Hier schließen – auf Basis der grundgesetzlich gewährten Tarifautonomie – meist Gewerkschaften als Vertreter der Arbeitnehmer mit einzelnen Unternehmen Firmentarifverträge oder überbetrieblich mit Arbeitgeberverbänden so genannte Verbands- bzw. Flächentarifverträge. Die ausgehandelten Tarifnormen stellen Mindestarbeitsbedingungen dar. Gemäß dem Günstigkeitsprinzip kann von ihnen zwar zugunsten der Arbeitnehmer abgewichen wer-

den, sie dürfen von tarifgebundenen Unternehmen jedoch nicht unterschritten werden. Daneben sind auch kollektive Betriebsvereinbarungen zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat eines Betriebs möglich. Sie dürfen allerdings – wegen einer Sperrklausel in § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz – nicht Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen betreffen, die üblicherweise durch Tarifvertrag geregelt werden.

Unter den verschiedenen Regelungsmöglichkeiten dominiert in Deutschland der branchenweite Flächentarifvertrag. Repräsentative Daten des IAB-Betriebspanels zeigen, dass im Jahr 2002 hochgerechnet rund 44% der westdeutschen und 20% der ostdeutschen Betriebe einem Flächentarifvertrag unterlagen. In diesen Betrieben waren 63% der westdeutschen bzw. 43% der ostdeutschen Arbeitnehmer beschäftigt. Firmentarifverträge galten für gut 2% der Betriebe in den alten und 4% der Betriebe in den neuen Bundesländern, in denen 7 bzw. 10% der Beschäftigten tätig waren. Der Rest, also über die Hälfte der westdeutschen und drei Viertel der ostdeutschen Betriebe, war nicht tarifgebunden, auch wenn viele dieser Betriebe sich in ihren Einzelarbeitsverträgen an Flächentarifverträgen orientieren. Wie in anderen Ländern ist auch in Deutschland eine gewisse Dezentralisierung der Lohnfindung zu verzeichnen: Die Zahl der Unternehmen mit Firmentarifverträgen hat sich seit 1990 fast verdreifacht und, der Geltungsbereich von Flächentarifverträgen ist rückläufig. Insbesondere kleinere und jüngere Betriebe zeigen geringe Neigung, sich tariflich zu binden (Kohaut und Schnabel 2003).

Vor- und Nachteile verschiedener Regelungsebenen

Die Tatsache, dass bei der Festlegung von Löhnen und Arbeitsbedingungen sowohl die betriebliche als auch die überbetriebliche Ebene, aber keine der beiden ausschließlich genutzt wird, deutet darauf hin, dass beide Formen spezifische Stärken und Schwächen haben. Welche dies sind, wie schwer sie wiegen und welche Auswirkungen die Wahl einer bestimmten Tarifverhandlungsebene haben kann, ist seit längerem Gegenstand ökonomischer, soziologischer und politologischer Forschung (Überblicke bei OECD 1997; Traxler et al. 2001; Kohaut und Schnabel 2003).

Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile verschiedener Regelungsebenen ist aus Sicht der Betriebe vor allem die transaktionskostensenkende Funktion von Tarifverträgen bedeutsam. Verglichen mit Einzelarbeitsverträgen können Tarifverträge durch die Bündelung von Verhandlungen sowie die Standardisierung von Entgelten, Arbeitsbedingungen und Qualifikationen den Verhandlungsaufwand für alle Beteiligten verringern. Dieser Vorteil fällt umso größer aus, je zentraler verhandelt wird und je größer damit der Geltungsbereich der Tarifverträge ist. Zudem verringert die Verlage-

* Prof. Dr. Claus Schnabel, Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

rung von Arbeitskonflikten auf eine höhere Ebene die Gefahr, dass das Betriebsklima durch Tarifaueinandersetzungen beeinträchtigt wird. Allerdings geht mit jeder Zentralisierung zwangsläufig ein Verzicht auf dezentral vorhandene Informationen, Kenntnisse und Reaktionsmöglichkeiten einher. Je zentraler verhandelt wird, desto weniger können die wirtschaftliche Situation und die spezifischen Bedürfnisse einzelner Betriebe berücksichtigt werden und desto mehr Gestaltungsspielraum für betriebliche Lösungen sollten Flächentarifverträge lassen.

Die Lohnfindung auf betrieblicher Ebene durch Firmentarif- oder Einzelarbeitsverträge erlaubt dagegen theoretisch eine genaue und flexible Orientierung an der wirtschaftlichen Lage und Leistungsfähigkeit sowie an spezifischen Problemen der Unternehmen. Da auch regionale und Arbeitsmarktfaktoren berücksichtigt werden können, sollte sich eigentlich eine differenzierte Lohnstruktur und damit eine optimale Nutzung der Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben. Zudem sind Produktivitätssteigerungen möglich, wenn die Mitarbeiter entsprechende Maßnahmen (wie Einführung neuer Technologien) unterstützen, weil sie von deren Ergebnissen bei betrieblichen Verhandlungen direkt profitieren können.

Allerdings fallen dezentrale Lohnabschlüsse nur dann differenzierter aus, wenn die Beschäftigten ihre Forderungen allein an der Situation ihres Betriebes und nicht an »Pilotabschlüssen« oder Verdiensten in anderen Betrieben ausrichten. Ansonsten kann es zu einem gegenseitigen Aufschaukeln der Lohnforderungen kommen. Haben zudem überbetrieblich organisierte Gewerkschaften oder die Mitarbeiter (als »Insider«) gegenüber einzelnen Unternehmen eine gewisse Lohnsetzungsmacht, so sind höhere Lohnabschlüsse – vermutlich auf Kosten arbeitsloser »Outsider« – wahrscheinlich. Insgesamt kann es damit schwieriger als bei überbetrieblichen Verhandlungen werden, die gesamtwirtschaftliche Lohn- und Preisentwicklung im Griff zu behalten.

Sowohl zentrale, überbetriebliche als auch dezentrale, betriebliche Regelungen der Löhne und Arbeitsbedingungen weisen also verschiedene Vor- und Nachteile auf, die je nach Betrieb und Branche von unterschiedlicher Bedeutung sein mögen. Bei der Wahl der optimalen Ebene gibt es einen gewissen »Trade off«, und allgemein gültige Lösungen für alle Betriebe und Branchen werden nur schwer zu finden sein.

Zudem können die erwähnten Vor- und Nachteile verschiedener Ebenen im Zeitablauf ein anderes Gewicht bekommen. So kommt es z.B. durch die Globalisierung der Wirtschaft sowie den technischen und strukturellen Wandel immer mehr zu neuen Situationen und Verwerfungen, die verschiedene Regionen, Branchen, Betriebe und Arbeitnehmergruppen ganz unterschiedlich betreffen und die differenzierte Lösungen erfordern. Im globalen Wettbewerb wird eine hohe Anpassungsfähigkeit der Unternehmen immer

wichtiger. Die Produktionsstruktur entwickelt sich weg von weitgehend standardisierten Massengütern hin zu differenzierteren Hochtechnologie-Produkten. Damit einher geht eine flexiblere Arbeitsorganisation mit größerer Selbstverantwortung und erweiterten Aufgabenbereichen der Mitarbeiter, wobei einer erfolgsorientierten, differenzierten Entlohnung größere Bedeutung zukommt. Die Präferenz der Unternehmen für ein überbetriebliches System der Lohnfindung nimmt ab, wenn dessen Beschränkungen bei der Berücksichtigung betrieblicher Spezifika und bei der flexiblen Anpassung der Löhne und Arbeitsbedingungen ein größeres Gewicht bekommen. In dem Maße, in dem die Unterschiede zwischen den (Teil-)Branchen oder Betrieben zunehmen, verliert der Transaktionskostenvorteil zentraler Vereinbarungen zugunsten der Informations- und Reaktionsvorteile dezentraler Regelungen an Bedeutung.

Systemwechsel?

Vor diesem Hintergrund wird angesichts der offensichtlichen tarif- und beschäftigungspolitischen Probleme in Deutschland von vielen Seiten ein radikaler Systemwechsel gefordert – weg von den bislang dominierenden, als zu starr empfundenen Flächentarifverträgen und hin zu vermeintlich flexibleren, differenzierteren Vereinbarungen auf Betriebsebene. Allerdings hat die obige Diskussion gezeigt, dass sowohl überbetriebliche als auch betriebliche Regelungen der Löhne und Arbeitsbedingungen verschiedene Vor- und Nachteile aufweisen. Auch internationale Vergleiche verschiedener Lohnfindungssysteme und eine Reihe empirischer Analysen für die OECD-Länder fanden kaum eindeutige Anzeichen dafür, dass die Ebene der Tarifverhandlungen einen dauerhaften signifikanten Einfluss auf die Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung ausübt (vgl. z.B. OECD 1997; Traxler et al. 2001; Aidt und Tzannatos 2002).

Dies impliziert, dass es kein bestmögliches System der Lohnfindung gibt, das problemlos auf alle Länder, Branchen und Betriebe übertragen werden könnte und sollte. So hilfreich Firmentarife für einzelne Betriebe mit speziellen Anforderungen auch sein mögen – insgesamt deutet aus theoretischer wie empirischer Sicht wenig darauf hin, dass eine *generelle* Verlagerung der Tarifverhandlungen auf die Betriebsebene in Deutschland in jedem Fall von Vorteil sein dürfte.

Reform des Lohnfindungssystems

Da weder überbetrieblichen kollektiven noch betrieblichen oder individuellen Regelungen ein durchweg besseres Problemlösungspotential zugesprochen werden kann, sollten Gesetzgeber und Rechtsprechung darauf achten, dass *alle* diese Möglichkeiten auch für die Vereinbarung von Löh-

nen und Arbeitsbedingungen zur Verfügung stehen. Die Wahl zwischen Flächentarifvertrag, Firmentarifvertrag und anderen Regelungen wie Betriebsvereinbarung und Einzelarbeitsvertrag, die im deutschen Arbeitsrecht grundsätzlich möglich ist (aber im Fall der Betriebsvereinbarung gleich wieder eingeschränkt wird), kann als eine Stärke unseres Systems der Arbeitsbeziehungen betrachtet werden. Sie sollte noch ausgebaut werden, indem die verschiedenen Regelungsmöglichkeiten gleichberechtigt nebeneinander gestellt und keine rechtlich begünstigt werden. Die Tarifparteien mögen sich dann überlegen, wie sie diese Wahl der Unternehmen durch eine geeignete Tarifpolitik beeinflussen können.

Die Flexibilität und Differenzierungsmöglichkeiten sowie die Betriebsnähe der Tarifpolitik lassen sich vor allem durch die folgenden Reformen des deutschen Lohnfindungssystems verbessern:

- **Öffnungsklauseln in jeden Tarifvertrag:** Öffnungsklauseln, mit denen gewisse Abweichungen vom (Flächen-)Tarifvertrag per Betriebsvereinbarung gestattet werden, erlauben den Betrieben eine sachgerechtere Lösung spezieller Probleme vor Ort und sind in den letzten Jahren zunehmend in Tarifverträge aufgenommen worden. Sie können tarifgebundenen Betrieben die Möglichkeit eines legalen beschäftigungssichernden Notausstiegs sowie eines betrieblichen Bündnisses für Arbeit eröffnen und damit Verstöße gegen Tarifbestimmungen vermeiden. Wirksame Öffnungsklauseln sollten deshalb Voraussetzung für die Gültigkeit eines jeden Tarifvertrags sein. Wenn dies die Tarifparteien nicht autonom vereinbaren, ist der Gesetzgeber gefordert.
- **Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips:** Das Günstigkeitsprinzip, dem zufolge Abweichungen vom Tarifvertrag gestattet sind, wenn sie zugunsten des Arbeitnehmers ausfallen, wird von Arbeitsrechtlern sehr eng ausgelegt. Faktisch werden dadurch Beschäftigte daran gehindert, ihre Arbeitsplätze durch Zugeständnisse bei Löhnen oder Arbeitszeit zu sichern. Erforderlich ist eine Lockerung bzw. ökonomisch sinnvolle Interpretation des Günstigkeitsprinzips, die der Einschätzung der Betroffenen größeres Gewicht gibt.
- **Lockerung des Tarifvorrangs:** Geschäftsleitung und Betriebsrat dürfen wegen der Sperrklausel in §77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz nicht über Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen verhandeln, die üblicherweise per Tarifvertrag geregelt werden. Dieser Tarifvorrang sollte zumindest nur auf tatsächlich existierende Tarifverträge bezogen werden. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Arbeitgebern von §77 Abs. 3 freigestellt werden können. Dies würde zwar einerseits die rechtliche Stellung von Tarifverträgen schwächen. Wenn die Tarifparteien dadurch jedoch gezwungen würden, ihre Flächentarifverträge durch Einbau betrieblicher Gestaltungsspielräume attraktiver zu

gestalten, könnten diese andererseits faktisch auch gestärkt werden.

Bei diesen systemimmanenten Reformen sind sowohl die Tarifparteien als auch Rechtsprechung und Gesetzgebung gefordert. Selbst wenn dem Flächentarifvertrag im korporatistischen System Deutschlands eine wichtige Rolle zukommt, besteht allerdings für die Wirtschaftspolitik kein Grund, seinen Bestand durch besondere Eingriffe wie verstärkte Allgemeinverbindlicherklärungen oder Tariftreuevorschriften zu sichern.

Die flexiblere Gestaltung des deutschen Lohnfindungssystems ist ein wichtiger, jedoch nicht der einzige Ansatzpunkt zur besseren Ausnutzung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Unabdingbar sind darüber hinaus Änderungen in der langjährig verfolgten Lohnpolitik. Diese war u.a. durch eine überzogene Ausschöpfung des geringeren Verteilungsspielraums in einer unterbeschäftigten Volkswirtschaft und durch die Orientierung an (oftmals überhöhten) Pilotabschlüssen bei Vernachlässigung regionaler und branchenspezifischer Faktoren gekennzeichnet. Erforderlich sind eine zurückhaltende Festlegung der tariflichen Mindestarbeitsbedingungen, entsprechend größerer Spielraum für die übertarifliche Entlohnung (oder eine gewinnabhängige Entlohnung), differenziertere Abschlüsse, eine Spreizung der Lohnstruktur und ein Ausbau leistungsabhängiger Lohnkomponenten. Damit ließen sich die Differenzierungsmöglichkeiten, die Flexibilität sowie die Leistungsfähigkeit des derzeitigen Lohnfindungssystems erhöhen und so Beschäftigung schaffen (vgl. Schnabel 2003).

In diesem Falle würde wohl ein größerer Teil der effektiven Lohnfindung am Markt und vor Ort stattfinden, als manchen Tarifparteien lieb sein mag, doch wären dann Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen in geringerem Maße erforderlich. Die Tarifparteien haben es also in der Hand, durch rasches eigenes Handeln dem Gesetzgeber zuvorzukommen und endlich wieder der großen gesellschafts- und beschäftigungspolitischen Verantwortung gerecht zu werden, die sich aus der Gewährung der Tarifautonomie ergibt.

Literatur

- Aidt, T. und Z. Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Washington, D.C.
- Kohaut, S. und C. Schnabel (2003), »Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen«, *Industrielle Beziehungen* 10, 193–219.
- OECD (1997), *Employment Outlook*, Juli, Paris.
- Schnabel, C. (2003), *Tarifpolitik unter Reformdruck*, Gütersloh.
- Traxler, F., S. Blaschke und B. Kittel (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford.



Martin Kannegiesser*

Flächentarif hat Vorrang, aber Firmen brauchen mehr Spielraum

Das System der Tarifaufonomie, wie wir es heute kennen, ist aus den Erfahrungen der Gründergeneration der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg erwachsen: Der Wunsch, Wirtschaft und Politik, Wirtschaft und Staat unabhängig voneinander zu machen und damit Freiheit durch Teilung von Kompetenzen zu sichern, war dabei ebenso allgegenwärtig wie das Bestreben, die Selbstgestaltung der großen gesellschaftlichen Gruppierungen durch deren Verbände oder Gewerkschaften zu gewährleisten.

Die Unterscheidung zwischen Betriebsparteien und Tarifparteien wurde zu einem ordnungspolitischen Prinzip erhoben. Die Tarifparteien sind demnach für die kollektive Regelung der Arbeitsbeziehungen zuständig – vor allem für die Lohnfindung. Die Betriebsparteien setzen diese Regelungen in die Praxis um. Unternehmensleitung und Betriebsrat sollen dabei vertrauensvoll zusammenarbeiten und dürfen keine Vereinbarungen über Themen treffen, die üblicherweise in Tarifverträgen geregelt werden (§77,3 BetrVG). Sie verfügen konsequenterweise auch nicht über das Instrumentarium des Arbeitskampfes.

Zwar beziehen Betriebsverfassungsgesetz und Mitbestimmung die Belegschaftsvertreter in die relevanten betrieblichen Entscheidungsprozesse ein, aber verteilungspolitische Konflikte sollen möglichst auf der Tarifebene ausgetragen werden. Je tiefer eigene Erfahrung und eigenes Nachdenken gehen, umso mehr wächst die Anerkennung für die Weisheit dieser in unserem Grundgesetz angelegten Struktur. Und in der Tat hat dieses Modell auch jahrzehntelang gut funktioniert. Es war ein tragender Pfeiler der Sozialen Marktwirtschaft, die uns zum

ersten Mal in unserer Geschichte Massenwohlstand beschert hat.

Nun ist die Tarifaufonomie in jüngster Zeit aber zunehmend ins Fadenkreuz der Kritik geraten. Das vormalige Erfolgsmodell scheint an vielen Stellen löcherig zu werden. Es gilt manchen als überholt und den heutigen Anforderungen nicht mehr gewachsen. Die Wachstumsschwäche und die Strukturkrise unseres Landes haben die Kritik an der Tarifaufonomie noch verschärft. Von vielen Experten wird das deutsche Tarifmodell als ein zusätzliches Hemmnis auf dem Weg zu mehr wirtschaftlicher Dynamik und damit zu mehr Beschäftigungschancen genannt.

Haben es die Tarifparteien versäumt, die Tarifaufonomie an ein völlig gewandeltes Umfeld ausreichend anzupassen? Genau bei dieser Frage setzt die Kritik ein, der die Tarifparteien schon seit mehreren Jahren ausgesetzt sind.

Daher ist es auch legitim, dass die Politik diese Kritik aufgenommen hat. Die Politiker und die Parteien müssen es sogar tun, denn es ist ihre Aufgabe, die für unsere wirtschaftlichen Probleme vermuteten Mitverursacher zu benennen und nach Lösungen zu suchen.

Wenn wir fragen, was sich in den letzten 10 bis 20 Jahren in unserem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld verändert hat, dann steht an erster Stelle das immer rasanter gewordene Aufsaugen unserer Wirtschaft in die europäische Wirtschaft und in die Weltwirtschaft. Dieser Prozess der Globalisierung geht unvermindert weiter.

Die Unternehmen haben sich stets im Wettbewerb behaupten müssen. Aber mit der heutigen Dimension hat der Wettbewerb von vor 10 oder 20 Jahren nur noch den Begriff gemeinsam. Die Produkt- und Prozesslebenszyklen werden immer kürzer. Ständige Innovationen, ständige Anpassung der betrieblichen Organisation sind überlebenswichtig.

Das betriebliche Umfeld verändert sich ständig, Firmenleitung und Mitarbeiter müssen sich darauf einrichten. Jeder Betrieb reagiert anders und muss seine eigene Lösung finden. Früher waren die Strukturen homogener, sowohl in den Betrieben als auch im Umfeld der jeweiligen Branche. Jetzt brauchen die Firmen umso mehr Flexibilität und Differenzierung. Und dabei haben die deutschen Unternehmen nicht mehr überall den Vorsprung an Kreativität, Technik und Know-how, der ihre vergleichsweise hohen Kosten rechtfertigen würde.

Die Spreizung der Firmen- und Branchenkonjunkturen wird immer ausgeprägter. Deshalb wird auch die zentrale Lohnfindung zunehmend problematischer. Durchschnittswerte überfordern sehr viele Betriebe, unterfordern andere.

* Martin Kannegiesser ist Präsident des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall, Berlin.

Die Gewerkschaften allerdings tendieren seit vielen Jahren dazu, sich immer stärker am oberen Rand des betrieblichen Leistungsspektrums zu orientieren. Damit wächst tendenziell die Überforderung der Betriebe, zumal sie zusätzlich auch noch von den Regulierungen im Arbeits- und Sozialrecht eingeschränkt werden.

Unsere Tarifverträge sind rechtlich gesehen Mindeststandards. Jeder Betrieb kann gern nach oben abweichen. Nach unten kann er das aber nur, wenn der Tarifvertrag das ausdrücklich zulässt, wenn er Ergänzungstarife abschließt oder ganz aus der Tarifbindung ausscheidet. Immer häufiger geraten Unternehmen deshalb in Phasen, in denen sie sich unsere tariflichen Standards wirtschaftlich nicht leisten können.

Die meisten reagieren darauf mit den verfügbaren betriebswirtschaftlichen Instrumenten, nämlich mit dem Abbau von Arbeitsplätzen, mit der Reduzierung oder der vollständigen Aufgabe von Geschäftsfeldern. Die Mutigen suchen mit ihren Betriebsräten, ihren Belegschaften und auch mit den Tarifparteien nach Lösungen, oder sie verlassen die Tarifbindung und schließen einzelvertragliche Vereinbarungen. Etliche müssen sich auch in einer rechtlichen Grauzone bewegen, um die betriebliche Existenz zu sichern.

Das ist geradezu der lebendige Beweis dafür, dass die in den Branchentarifen enthaltenen Lösungen vielen Betrieben nicht mehr gerecht werden. Deshalb ist es notwendig, mehr konditionierte und modularisierte Gestaltungsoptionen für die Betriebsparteien in die Branchentarife einzubauen. Dafür bieten sich die Bereiche an, die meistens Gegenstand so genannter betrieblicher Bündnisse sind: das Arbeitszeitvolumen mit der zugeordneten Bezahlung sowie gegebenenfalls die Sonderzahlungen.

Zwar gibt es in vielen Tarifverträgen Öffnungsklauseln und Optionen für verschiedene Sachverhalte, aber meistens nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Tarifparteien. Dieser Weg ist für die von den Firmen verlangte schnelle Reaktion auf den weltweiten Märkten zu bürokratisch und zu schwerfällig. Um es konkret zu machen: Wenn ein Unternehmer oder Geschäftsführer mit einem Kunden in China verhandelt und ihm bei der Kalkulation seines Angebotes entgegenkommen muss, dann kann er nicht einen Abstimmungsprozess mit den Tarifparteien in Gang setzen, zumal wenn der Konkurrent schon im Vorzimmer wartet.

Außerdem sind heute Tarifparteien und Betriebsparteien vielfach vernetzt und müssen auch tarifpolitisch auf Augenhöhe miteinander operieren. Ein überbetontes hierarchisches Verständnis bei der Aufgabenverteilung zwischen Tarifparteien und Betriebsparteien passt nicht mehr in die Zeit.

Wie können also die notwendigen tarifrechtlichen Änderungen aus meiner Sicht aussehen?

1. Der Branchentarif hat Vorrang. Er ist in einer immer vernetzteren Wirtschaft ein Instrument, das am besten für Betriebsfrieden sorgen kann. Er leistet außerdem einen entscheidenden Beitrag dazu, dass bestimmte Normen, Zielsetzungen, Themen und Wertvorstellungen in unserem Land zur verbindlichen Leitschnur bei der Gestaltung von Arbeitsbeziehungen werden.

2. Es soll bei der Unterscheidung zwischen Betriebspartei und Tarifpartei bleiben. Wir wollen kein Einfalltor schaffen für die Entstehung von Betriebsgewerkschaften oder Arbeitnehmerzünften. Deshalb brauchen wir in dieser Frage keine Veränderung unseres Betriebsverfassungsgesetzes.

3. Die jeweils zuständigen Tarifparteien sollen aber in ihren Branchentarifverträgen die konkreten betrieblichen Gestaltungsspielräume erweitern, indem sie freiwillige Optionen eröffnen, die innerhalb bestimmter Bandbreiten von den Betriebsparteien ausgefüllt werden können. Dies mag sich beispielsweise auf Bandbreiten beim Arbeitszeitvolumen und der zugeordneten Bezahlung beziehen. Die Eröffnung konkreter freiwilliger Optionen ist Teil der notwendigen Modernisierung der Branchen-Tarifverträge und würde ihnen neue Attraktivität bei den Unternehmen verschaffen.

4. Falls die Tarifparteien zur Weiterentwicklung solcher Angebote im Rahmen ihrer Branchentarifverträge nicht in der Lage sind, muss in jedem Fall das Günstigkeitsprinzip im Tarifrecht neu definiert und erweitert werden, damit tarifgebundene Unternehmen wenigstens die Chance zu einzelvertraglichen Lösungen erhalten und nicht wie bisher zum Verlassen aus der Tarifbindung überhaupt oder an den Rand der Legalität gezwungen werden.

Die Gewerkschaften äußern bei diesen Vorstellungen von zusätzlichen betrieblichen Optionen die Sorge, es sei bei den Arbeitsbedingungen ein Wettlauf nach unten zu befürchten. Eine Niveauverschiebung bei den Tarifbedingungen in einem Betrieb würde zugleich bei den anderen Firmen im Wettbewerb die Begehrlichkeit auf die gleichen Marscherleichterungen wecken und dabei seien die Betriebsräte auch noch einem großen Erpressungspotential der Firmenleitungen ausgesetzt.

Angesichts der betrieblichen Wirklichkeit ist das nur schwer nachzuvollziehen. Die schwierigsten Fragen im Strukturwandel müssen heute von Betriebsräten nachvollzogen und mitgestaltet werden. Wieso halten wir diese dann für erpressbar, wenn es um die Beurteilung einer im Tarifvertrag angebotenen Option geht?

Nach wie vor soll ja der Branchentarif gelten und die Optionen darin sind ein freiwilliges Angebot, das die Betriebsparteien ausfüllen mögen oder nicht. Wenn eine der Betriebsparteien es nicht wünscht, dann gilt der Branchentarif. Dieser Branchentarif, an den zum Beispiel in der Metall- und Elektro-Industrie noch gut die Hälfte der Beschäftigten gebunden ist, wird durch eine solche Lösung aufgewertet, das Netzwerk zwischen Betrieben, Betriebsräten und Tarifparteien eher enger und freier von Misstrauen.

Auf der anderen Seite stehen aber auch viele Experten, Politiker und Unternehmer, denen dieses Modell nicht weit genug geht. Sie halten es für richtig, nicht nur bei betrieblichen Bündnissen, sondern generell neben Flächentarifen, Haustarifen und einzelvertraglichen Lösungen zusätzlich die Option auf betriebliche Vereinbarungen zu legalisieren. Das heißt, sie wollen die volle Gestaltungsmöglichkeit zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat, eben die Aufhebung der grundsätzlichen und systematischen Trennung zwischen Betriebspartei und Tarifpartei. In den verschiedenen diskutierten Modell-Varianten – zum Beispiel in der Frage der mehrheitlichen Zustimmung der jeweiligen Belegschaft – geht es letztlich immer darum, dass die Betriebsparteien den Flächentarif durch eine betriebliche Vereinbarung ersetzen können.

Der Flächentarif als Instrument würde weiter bestehen bleiben, jedoch wäre die Einbindung von Verbänden und Gewerkschaften für niemanden zwingend. Die bisherige Verbandstarifautonomie wäre ergänzt durch eine Betriebstarifautonomie. Beide Tarifparteien hätten in diesem Modell lediglich beratende Funktion und dies auch nur dann, wenn von den Betriebsparteien gewünscht.

Zweifellos werden sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände künftig an noch mehr Betriebsnähe gewöhnen müssen, stärker durch individuelle Beratung indirekt zu wirken als durch unmittelbare Normsetzung.

Das traditionelle Selbstverständnis reicht zur Legitimation und zur Motivation von immer mehr Mitgliedern nicht mehr aus – der Individualisierung und Differenzierung muss wirk-samer als bislang Rechnung getragen werden. Und dies steht nicht im Widerspruch zur weiterhin wichtigen Rolle der Verbände und der Gewerkschaften, die besondere Interessen und Sichtweisen ihrer Mitglieder zur Geltung zu bringen haben, gesellschaftspolitisch aktiv bleiben müssen.

Dennoch halte ich die generelle Beibehaltung der Unterscheidung zwischen Betriebsparteien und Tarifparteien auch künftig für wichtig. Im Gegensatz zur angelsächsischen Tradition sind kooperative Unternehmenskulturen bei uns tief verwurzelt. Die meisten Betriebe haben die Kultur der Betriebsräte, die Mitwirkung von Arbeitnehmern und die Mitbestimmung verinnerlicht. Die Betriebsräte haben ja auch den dramatischen Strukturwandel in den Betrieben der

M+E Industrie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre nicht nur nicht behindert, sondern in vielen Fällen deutlich gefördert.

Diese Kultur könnte beschädigt werden, wenn man die Betriebsparteien gleichzeitig zu Tarifparteien macht. Das unmittelbare Konfliktpotential in den Betrieben würde zwangsläufig zunehmen. Die unmittelbare Gestaltungsmacht der Betriebsräte aus Betriebsverfassungsgesetz plus dann zusätzlich aus dem Status als Tarifpartei könnte zu einer Übermacht des Betriebsrates führen und die Betriebe bis zur Manövrierunfähigkeit lähmen. Diesem Risiko steht natürlich die Chance gegenüber, Lohn- und Arbeitszeit stärker den jeweiligen betrieblichen Bedingungen anzupassen.

Allerdings muss man auch sehen, dass ein von den Tarifparteien eventuell hinterlassenes Vakuum sich rasch durch die Einflussnahme der Politik und des Staates füllen könnte. Der Staat wird bei einer stärker betrieblichen Tarifautonomie eher versucht sein, durch Rahmenregelungen – beispielsweise bei Arbeitszeit und Löhnen – einzugreifen. Genau dies aber wollten unsere Verfassungsstifter aus bitteren Erfahrungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verhindern.

Unternehmer brauchen stets Visionen, aber sie müssen die Wirklichkeit auch so nehmen, wie sie ist. Und die wird immer vielfältiger. Viele Unternehmen bestehen auf der Bindung und der Pflege des Flächentarifs – mehr als wir selbst zeitweise geglaubt haben. Tausende haben betriebliche Bündnisse, meistens ohne öffentliches Aufsehen mit den Tarifparteien geschaffen. Viele wiederum sind mit einzelvertraglichen Lösungen zufrieden, verhältnismäßig wenige haben Haustarife. Die Vielfalt und das Nebeneinander verschiedener Regelungsstrukturen – das wird unsere Wirklichkeit auch in der Zukunft prägen.



Friedhelm Pfeiffer*

Keine positiven Beschäftigungseffekte

Warum sinken in Deutschland angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit die Löhne nicht? Warum führt der Wettbewerb um attraktiv entlohnte Arbeitsstellen innerhalb der Belegschaften und auch der Wettbewerb zwischen den Beschäftigten und den Arbeitslosen nicht zu deutlich niedrigeren Löhnen oder zu einer stärkeren Lohndifferenzierung mit entsprechenden Beschäftigungsgewinnen und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit?

Ob eine Verlagerung der Lohnfindung von der tariflichen auf die betriebliche Ebene zu mehr Beschäftigung führt oder nicht, wird von der Beantwortung dieser Fragen abhängen.

Nach der Einschätzung des Autors würde eine solche Verlagerung mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Summe keine positiven Beschäftigungseffekte haben. Die in Deutschland viel diskutierte Aggressivität in der Lohnpolitik würde im Mittel wahrscheinlich nicht abnehmen, jedenfalls dann nicht, wenn alle übrigen Teile des Arbeitsrechts, darunter die betriebliche Mitbestimmung und der Kündigungsschutz, das Verbot der Beschäftigung unterhalb des ortsüblichen Vergleichslohns sowie das Steuer- und Transfersystem nicht gleichzeitig verändert werden. In diesem Sinne wäre eine isolierte Verlagerung auf die betriebliche Ebene kaum ein erfolgreiches Mittel zur Schaffung von Beschäftigung und Reduktion der Arbeitslosigkeit.

Lohnaufschwemmung

Häufig wird argumentiert, dass die Löhne in Deutschland eine mangelnde Spreizung nach unten aufweisen und dass dafür die Tarifparteien verantwortlich seien. Mittlerweile gibt

es jedoch auch empirische Evidenz dafür, dass die mangelnde Spreizung der Effektivlöhne nicht in erster Linie auf eine zu geringe Spreizung der Tariflöhne zurückzuführen ist. Die Tariflöhne sind zwar, so das Resultat der Studie von Pfeiffer (2003), aus Beschäftigungsgründen zu hoch. Allerdings scheinen die Spreizung ausreichend zu sein. Moderatere Tariflohnsteigerungen würden zu mehr Beschäftigung führen, und die Tarifentgelte sind eine wichtige Determinante der so genannten Lohnaufschwemmung.

Das noch relativ neue Konzept der Lohnaufschwemmung soll kurz erläutert werden. Die Lohnaufschwemmung gibt die Differenz zwischen den beobachteten Effektivlöhnen und den nicht beobachteten, auf der Basis mikroökonomischer Methoden und Daten geschätzten Effektivlöhnen, bei Abwesenheit von Tarifverträgen und sonstigen Ursachen für Lohnrigiditäten an. Mit diesem Konzept versuchen Wirtschaftsforscher die für wirtschafts- und beschäftigungspolitische Schlussfolgerungen benötigte kontrafaktische Evidenz zu den Löhnen und deren Entwicklung herzuleiten. Auf der Basis kontrafaktischer Evidenz können Aussagen über den Zielerreichungsgrad alternativer Politiken hergeleitet werden.

Die Höhe der Lohnaufschwemmung lag im Beobachtungszeitraum 1975 bis 1995 in Westdeutschland bei 5,9%. Dieser Wert spiegelt einerseits die Verhandlungs- und Monopolmacht der Beschäftigten in Unternehmen wider; er zeigt, in welchem Umfang sich Beschäftigte in einem Unternehmen vor dem Lohnwettbewerb mit Arbeitslosen oder Beschäftigten anderer Unternehmen schützen können. Andererseits gibt die Höhe der Lohnaufschwemmung quantitative Hinweise auf den produktiven Wert der Beschäftigten im eigenen Unternehmen und Hinweise für das Ausmaß der gegenseitigen Vorteilhaftigkeit dauerhafter Arbeitsbeziehungen. Beispielsweise vereinbaren Unternehmen ex ante fixe Löhne mit ihren Arbeitnehmern, um Investitionen zu schützen (so genannte effiziente Arbeitsverträge). Von diesen Vereinbarungen kann sich ein Unternehmen ohne Vertrauensverlust nicht einfach einseitig verabschieden.

Die Lohnaufschwemmung hat somit für die Beschäftigung eine positive und eine negative Seite. Die Ergebnisse von Pfeiffer (2003) deuten darauf hin, dass etwa 80% der Lohnaufschwemmung effizienzsteigernder und produktivitätserhaltender Natur und insofern eine Voraussetzung für Investitionen und eine hohe Beschäftigung sind. Immerhin 20% können jedoch auf die Verhandlungsmacht der bereits Beschäftigten zurückgeführt werden. Diese 20% sind negativ für die Beschäftigung. Die Lohnaufschwemmung schwankte in den Jahren 1975 bis 1995 zwischen 4 und 8% pro Jahr. Die Werte hängen von der Inflationsrate und der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ab. In Boomzeiten ist die Lohnaufschwemmung regelmäßig höher als in Rezessionszeiten, weil in Boomzeiten die Verhandlungsmacht der bereits Beschäftigten höher ist.

* PD Dr. Friedhelm Pfeiffer ist Wissenschaftler am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und Privatdozent an der Universität Mannheim.

Auf individueller Arbeitnehmerebene schwanken die Werte der Lohnaufschwemmung zwischen 0 und 17%. Die Lohnaufschwemmung nimmt mit der Betriebszugehörigkeitsdauer und der Betriebsgröße zu. Sie scheint jedoch den Schätzergebnissen folgend im Niedriglohnbereich nicht höher als im Bereich der mittleren und höheren Löhne zu liegen. Insbesondere dieses letzte Resultat ist zum Verständnis der zu erwartenden Effekte einer Verlagerung der Lohnfindung auf die Unternehmensebene hilfreich. Die (Tarif-)Löhne sind zwar im Mittel zu hoch. Allerdings gibt es keine eindeutige Evidenz dafür, dass im Niedriglohnbereich die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer höher als in den übrigen Lohnsegmenten ist.

Kaum positive Beschäftigungseffekte

Warum wird nun vor diesem Hintergrund eine isolierte Verlagerung der Lohnfindung auf die Betriebsebene in Deutschland kaum zu positiven Beschäftigungseffekten beitragen? Dies soll am Beispiel der derzeit in der politischen Diskussion stehenden Politik einer stärkeren Anwendung tariflicher Öffnungsklauseln und Härtefallregelungen verdeutlicht werden. Im Falle der Anwendung von Öffnungsklauseln müssen sich die Beschäftigten eines Betriebs über Art, Dauer und Höhe der eventuellen Abweichung vom Tarifvertrag im Sinne einer Lohnsenkung mit der Geschäftsführung einig werden. Um die Effekte einer solchen Maßnahme auf Löhne und Beschäftigung abzuschätzen, ist es hilfreich, zunächst die Sicht eines Unternehmens, so dann die Sicht eines Arbeitnehmers und der Belegschaft insgesamt einzunehmen.

Aus der Sicht eines tarifgebundenen Unternehmens kann es durchaus rational sein, eine solche Möglichkeit der Lohnsenkung nicht zu nutzen. Dies wird beispielsweise der Fall sein, um bestehende Vereinbarungen mit den Beschäftigten zu erfüllen, einer drohenden Abwanderung von Beschäftigten und der damit verbundenen Zunahme der Fluktuationskosten oder einem Verlust an spezifischem Humankapital vorzubeugen. Ein Unternehmen, das durch Umsatzrückgänge zur Anpassung angehalten wird, steht personalpolitisch vor der Alternative, die Lohnkosten durch Beschäftigungsabbau oder Lohnsenkungen zu reduzieren. Die Nebenbedingung dabei ist, die Arbeitsmoral der verbleibenden Belegschaft zu erhalten und attraktiv für Neueinstellungen in der Zukunft zu bleiben. In einer Umfrage des ZEW (Franz und Pfeiffer 2003) konnten 801 Unternehmen mit mehr als neun Beschäftigten aus der Industrie und aus den Bereichen Handel, Banken, Versicherungen und sonstige unternehmensnahe Dienstleistungen zum Thema Lohnflexibilität und Beschäftigung erfolgreich interviewt werden. Ziel der Umfrage war es unter anderem die Aussagekraft von neun ökonomischen Erklärungsansätzen für Lohnrigiditäten, darunter Tarifverträge, implizite Kontrakte, fünf Varianten von Effizienzlohntheorien, die Insider-Outsider-The-

orie sowie betrieblicher Konsens und Unternehmenskultur aus der Sicht der Unternehmen zu untersuchen. Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die befragten Unternehmen in Deutschland tatsächlich eine sehr differenzierte Sichtweise zu Lohnrigiditäten haben. Im Einklang mit der internationalen Evidenz lassen sich Lohnrigiditäten in der realen Arbeitswelt keineswegs auf eine Ursache allein, beispielsweise auf Tarifverträge, zurückführen. Effizienzlohnaspekte, implizite Kontrakte, Loyalität und Tarifverträge wirken zusammen. Selbst wenn somit die rechtlichen Möglichkeiten zu Lohnsenkungen erweitert werden, bedeutet dass noch nicht unmittelbar deren Nutzung. Aufgrund der vorhandenen internationalen Evidenz scheint vielmehr von den meisten Unternehmen (auch von Unternehmen in den USA, wo Tarifverträge weniger wichtig als hierzulande sind) die Variante des selektiven Beschäftigungsabbaus ohne Lohnsenkungen statt die der betriebsweiten Lohnreduktion gewählt zu werden. Teile der Belegschaft könnten das Unternehmen bei Lohnsenkungen verlassen und beispielsweise zur Konkurrenz wechseln. Aus der Sicht vieler Unternehmen scheint daher eine Anpassung der Beschäftigung attraktiver als eine Lohnsenkung zu sein, zumindest wenn der Umsatzrückgang genutzt werden kann, um sich von relativ unproduktiveren Mitarbeitern zu trennen (vgl. Bewley 1999). Diese Argumentation legt die Vermutung nahe, dass betriebliche Lohnsenkungen durch Ausnutzen von Öffnungsklauseln nicht im Interesse aller tarifgebundenen Unternehmen liegen, unabhängig von der Höhe der Arbeitslosigkeit. Dazu passt auch die Beobachtung, dass Unternehmen auf Lohnunterbietungen von Arbeitsuchenden in aller Regel nicht eingehen.

Es kann natürlich nicht ausgeschlossen werden, dass es Unternehmen gibt, die sich dennoch für Lohnsenkungen für die Beschäftigten entscheiden (tatsächlich sind zwischen 5 und 14% der Beschäftigten und der Betriebswechsler von Lohnsenkungen betroffen, vgl. Pfeiffer 2003). Würde der Spielraum, den Öffnungsklauseln schaffen, diesen Unternehmen helfen? Diese Frage kann zwar theoretisch eindeutig mit ja beantwortet werden, da es mit Öffnungsklauseln mehr rechtliche Freiräume als ohne gibt. Allerdings gibt es bereits heute rechtliche Freiräume für Lohnsenkungen in den nicht tarifgebunden und ebenfalls in den tarifgebundenen Unternehmen, die von einigen Unternehmen genutzt und von anderen Unternehmen nicht genutzt werden. Rechtliche Freiräume gibt es erstens bei Arbeitnehmern eines tarifgebundenen Unternehmens, die nicht Mitglied der tarifschließenden Gewerkschaft sind, zweitens bei Arbeitnehmern, die nicht nach Tarif entlohnt werden, sowie außertariflichen Beschäftigten, und drittens sind Herabstufungen innerhalb eines Tarifs für bestimmte Gruppen vorstellbar. Wenn es so ist, dass die nach dem derzeitigen Stand vorhandenen rechtlichen Freiräume der Lohnsetzung faktisch noch wenig genutzt werden (vgl. zur Evidenz Franz et al. 2000; Pfeiffer 2003), was kann dann von zusätzlichen Freiräumen dieser Art erwartet werden?

Aus der Sicht der Beschäftigten sind zwei Typen von Arbeitnehmern zu unterscheiden: diejenigen, die bei Abwesenheit von Öffnungsklauseln entlassen werden und diejenigen, die auch in diesem Fall damit rechnen können, dass das Unternehmen fortgeführt wird. Aus der Sicht der für das Unternehmen relevanten Gruppe der verbleibenden Beschäftigten werden Lohnsenkungen in aller Regel als wenig attraktiv empfunden. Je nach Ausmaß des im Fall konstanter Löhne notwendigen Beschäftigungsabbaus ist es daher in einer Vielzahl von Unternehmen wahrscheinlich, dass sich eine Mehrheit der Beschäftigten im Falle betriebsweiter Vereinbarungen gegen Lohnsenkungen aussprechen wird. Bedenkt man beispielsweise die Höhe der natürlichen Fluktuation, die bis zu 10% beträgt, dann müsste der Belegschaftsabbau schon dramatisch sein, damit eine Mehrzahl der Beschäftigten Lohnsenkungen statt Beschäftigungsabbau (oder Arbeitszeitreduktion) zustimmt.

In Fällen eines solchen dramatischen Umsatzrückgangs und Beschäftigungsabbaus liegt jedoch die Gefahr auf der Hand, dass die Produktpalette veraltet oder aus anderen Gründen das Unternehmen nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Lohnsenkungen würden in diesem Fall bestenfalls kurzfristig eine an sich notwendige Anpassung und Neustrukturierung von Industrien verzögern.

Immerhin können Fallkonstellationen nicht ausgeschlossen werden, in denen bei einer Verlagerung der Lohnbildung auf die Betriebsebene Lösungen gefunden werden, die das Überleben eines Unternehmens relativ zur Tarifbindung erleichtern könnten (wobei man kritisch fragen könnte, wieso ein solches Unternehmen überhaupt einen Tarifvertrag anwendet). Dies würde zu der häufig geforderten größeren Lohnspreizung in Deutschland beitragen. Allerdings wären damit keineswegs zwangsläufig positive Beschäftigungseffekte verbunden. Der Anteil dieser Unternehmen müsste empirisch abgeschätzt werden, ist aber aufgrund der empirischen Evidenz und nicht zuletzt aufgrund der gesetzlich garantierten negativen Koalitionsfreiheit wahrscheinlich gering. Andererseits könnten im Falle eines sich einstellenden Unternehmenserfolges und zudem in erfolgreichen Unternehmen die Löhne bei einer betrieblichen Lohnbildung stärker als bei Tarifbindung steigen – mit potentiell negativen Konsequenzen für die Beschäftigung in diesen Unternehmen.

Um die Aggressivität der Lohnbildung in Deutschland abzumildern, wäre es wahrscheinlich hilfreicher, die Betriebsebene zu umgehen und die Privatautonomie zu stärken. Auch dürfte die bereits beschlossene Reduktion des Arbeitslosenanspruchs auf 12 Monate (18 Monate für Beschäftigte, die älter als 55 Jahre sind) und das Zusammenlegen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stärker disziplinierend auf Tarifverhandlungen wirken, als dies mit Öffnungsklauseln zu erreichen ist. Dies trifft auch auf eine stärkere Deregulierung von Gütermärkten zu.

Literatur

- Pfeiffer, F. (2003), *Lohnrigiditäten im gemischten Lohnbildungssystem*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
Bewley, T.F. (1999), *Why Wages Don't Fall During A Recession*, Harvard University Press, Cambridge, Mass..
Franz, W. und F. Pfeiffer (2003), Zur ökonomischen Rationalität von Lohnrigiditäten aus der Sicht von Unternehmen, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223 (1), 23–57.
Franz, W., M. Gutzeit, J. Lessner, W.A. Oechsler, F. Pfeiffer, L. Reichmann, V. Rieble und J. Roll (2000), *Flexibilisierung der Arbeitsentgelte und Beschäftigungseffekte. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*, Mannheim, ZEW-Dokumentation Nr. 00-09.



Reinhard Bispinck*

Hartmut Seifert**

Tarifvertrag oder betriebliche Regelungen? – Zum Streit um die Zukunft des Flächen- tarifvertrags –

Tarifautonomie und Flächentarifvertrag sind ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Im Kern geht der Streit um die Frage, ob auch in Zukunft die zentralen Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen der ArbeitnehmerInnen im Wesentlichen durch branchenbezogene, verbindliche Verbandstarifverträge festgelegt werden sollen oder ob der Betrieb zur wichtigsten Aushandlungsebene für Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen werden soll. Angesichts der anhaltenden Arbeitsmarktkrise und der nachweislichen Erfolglosigkeit der praktizierten Wirtschaftspolitik wächst die Neigung, die Krisenursachen in den »Strukturen« des Arbeitsmarktes und seiner Regulierung zu suchen. Insbesondere die vermeintlich verkrusteten und überkommenen Strukturen des »Tarifkartells« stehen im Zentrum der Kritik. Flexibilisierung und Differenzierung von zentralen Tarifstandards und mehr Entscheidungsbefugnisse für Betriebsräte und Beschäftigte beim Unterschreiten dieser Standards werden als Patentrezepte zur Herstellung eines »entfesselten« Arbeitsmarktes empfohlen.

Diese Kritik gleicht eher einem blinden Rundumschlag als theoretisch und empirisch fundierter Analyse. Neuere Studien belegen, dass es keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Ausprägung des Tarifsystems und der ökonomischen Performance eines Landes gibt. (Aidt et al. 2002; Traxler 2003). Betriebszentrierte Verhandlungssysteme führen keineswegs aus Unternehmenssicht günstigeren Ergebnissen. So wurde in Großbritannien mit seiner dezentralen Lohnfindung der Verteilungsspielraum in den neunziger Jahren sehr viel stärker ausgeschöpft als in Deutschland. Die Kritiker blenden außerdem die seit zwei Jahrzehnten

zu beobachtenden realen Entwicklungstrends einer Verbetrieblichung der Tarifpolitik systematisch aus. Obwohl diese tiefgreifenden Veränderungen in den Regelungsstrukturen des deutschen Tarifmodells keinerlei spürbare Impulse für den Arbeitsmarkt erkennen lassen, hält die Kritik unbeindruckt an und stellt zentrale positive Regulierungsfunktionen des (Flächen-)Tarifsystems vorschnell in Frage (vgl. Übersicht). Abzuwägen wäre, welche Vorteile bei einer völligen Exekution des Flächentarifvertrages verloren gehen und welche Nachteile bei einem vorrangig betrieblichen Aushandlungssystem in Kauf zu nehmen sind. Welche Erfahrungen wurden bislang mit betrieblichen Bündnissen für Arbeit gemacht?

Tarifliche Öffnungsklauseln: Zahlreich vorhanden und breit genutzt

Ein Blick auf die Tarifverträge zeigt, dass die Verknüpfung von branchenweiten verbindlichen tariflichen Vorgaben mit betrieblichem Handlungsspielraum bereits seit langem ein typisches Charakteristikum des deutschen Tarifsystems ist, wobei die betrieblichen Gestaltungsmöglichkeiten in den vergangenen Jahren noch einmal erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Bei den Möglichkeiten zur betrieblichen Umsetzung und Anpassung der Tarifstandards sind zu unterscheiden: (1) betriebliche Regelungskorridore in klassischen Regelungsbereichen bei Einhaltung des Regelungs- und Leistungsniveaus (z.B. Eingruppierung, Leistungsentgelt), (2) tarifliche Regelung neuer Themen mit hohem betrieblichem Umsetzungsbedarf (z.B. Qualifizierung/Weiterbildung) und schließlich (3) Unterschreitung tariflicher Mindeststandards in allen zentralen Regelungsbereichen (z.B. Lohn, Gehalt, sonstige Entgeltbestandteile, Arbeitszeit).

Die Kritik an den vermeintlich starren Flächentarifverträgen konzentriert sich auf den dritten hier genannten Typ von Öffnungsklauseln, ohne die Veränderungen der letzten Jahren hin zu einem Mix aus zentraler und dezentraler Regulierung zur Kenntnis zu nehmen, zu analysieren und zu be-

Grundlegende Regulierungsfunktionen von (Flächen-) Tarifverträgen

Aus Sicht des Staates:

- Entlastungs- und Legitimationsfunktion

Aus Arbeitnehmersicht:

- Schutzfunktion
- Verteilungsfunktion
- Partizipationsfunktion
- Solidaritätsfunktion

Aus Arbeitgebersicht:

- Kartellfunktion
- Koordinierungsfunktion
- Ordnungs- und Befriedungsfunktion
- Produktivitätsfunktion

* Dr. Reinhard Bispinck ist wissenschaftlicher Referent und Leiter des Tarifarchivs im WSI in der Hans Böckler Stiftung.

** Dr. Hartmut Seifert ist Leiter der Abteilung WSI in der Hans Böckler Stiftung.

werten. Ein Blick in die Tarifverträge zeigt, dass es kaum einen Wirtschaftszweig gibt, dessen Tarifverträge nicht eine oder häufig sogar mehrere dieser Öffnungsklauseln enthalten. Eine jüngst durchgeführte Untersuchung des WSI-Tarifarchivs dokumentiert für rund 80 Tarifbereiche mit etwa 15 Mill. Beschäftigten mehrere hundert solcher Öffnungsklauseln. Einstiegstarife, Kleinbetriebsklauseln, allgemeine Härtefallklauseln, gespaltene Entgelttabellen, Öffnungsklauseln zu einzelnen Tarifregelungen, ertragsabhängige Vergütungsbestandteile und vieles andere mehr gehören seit langem zum Regelungsbestand (Bispinck, WSI-Tarifarchiv 2004). Dabei reichen die Verfahrensvorschriften zur Anwendung von fest vorgegebenen tariflichen Optionen über die Nutzung unter Information bzw. Beteiligung der Tarifparteien bis hin zu unkonditionierten Öffnungsklauseln auf der Basis freiwilliger Betriebsvereinbarungen.

Die vorhandenen Möglichkeiten der flexiblen betrieblichen Anwendung der tarifvertraglichen Vorgaben werden in der Praxis reichlich genutzt. Die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2002 ergab: 35% der Betriebe und 22% der Dienststellen wenden die tariflichen Öffnungsklauseln an (Bispinck und Schulten 2003). Besonders häufig werden Regelungen zu variablen Arbeitszeiten, Arbeitszeitverlängerung und befristeter Arbeitszeitverkürzung in Anspruch genommen. Lohn und Gehalt können durch Einstiegstarife, die Kürzung/Aussetzung der Jahressonderzahlung und das Aussetzen von Tarifierhöhungen flexibilisiert bzw. abgesenkt werden.

Mit der zunehmenden Verbetrieblichung der Tarifpolitik wachsen nicht nur die Verantwortung der Betriebsparteien und namentlich die Belastung der betrieblichen Interessenvertretungen, sondern auch die Anforderungen an Informationen über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens. Da verwundert es nicht, dass die Einschätzung dieses Ent-

wicklungstrends eher skeptisch bis ablehnend ausfällt. In der WSI-Betriebsrätebefragung begrüßte lediglich eine Minderheit von 14% der Betriebsräte die Öffnung der Tarifverträge uneingeschränkt. Knapp 38% der Befragten beurteilen diese Entwicklung »zwiespältig«, und 42% halten es für »generell problematisch«.

Die Betriebs- und Personalräte fürchten aber auch eine Verschiebung der betrieblichen Machtrelationen zu ihren Ungunsten. Zwei Drittel der Befragten (67%) sind der Auffassung, dass die Verbetrieblichung dem Arbeitgeber eher die Möglichkeit gibt, seine betrieblichen Interessen durchzusetzen, mehr als die Hälfte (55%) meint, dass dies zu unterschiedlichen Arbeits- und Einkommensbedingungen im Tarifbereich führt. Nur ein Viertel teilt das Argument der Befürworter der Verbetrieblichung, dass auf diese Weise den unterschiedlichen betrieblichen Gegebenheiten besser Rechnung getragen werden könne. Nur eine Minderheit (23%) vertritt die Auffassung, dem Betriebsrat öffneten sich dadurch größere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten. Grundsätzlich ähnlicher Auffassung sind die Personalräte.

Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung – Krisenstrategie oder Normalfall?

Vor diesem Hintergrund sind auch die betrieblichen Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung – häufig als betriebliche »Bündnisse für Arbeit« bezeichnet – zu analysieren, die in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen haben (Seifert und Maurer 2001; Seifert 2002). In seiner Rede zur Agenda 2010 im März 2003 hatte der Bundeskanzler mehr solcher betrieblichen Bündnisse ein-

gefordert, andernfalls müsse der Gesetzgeber eingreifen. Dabei ließ er wohlweislich offen, wie viele solcher Vereinbarungen zwischen Management und Betriebsräten aus seiner Sicht erforderlich sind, um die geforderte »neue Balance« zwischen tariflicher und betrieblicher Ebene zu finden. In den letzten Jahren wurden, wie eine im Herbst 2003 vom WSI durchgeführte repräsentative Befragung von Betriebsräten zeigt, in mehr als jedem vierten Betrieb (29%) mit mehr als 20 Beschäftigten und einem Betriebsrat solche Bündnisse vereinbart. 23% arbeiten tatsächlich auf dieser Basis, etwa 6% der Betriebe haben die Vereinbarungen nicht mehr verlängert.

Betriebliche Beschäftigungssicherungs- und Standortvereinbarungen sind eine Art »Tauschgeschäft« auf Zeit, die allerdings in der Regel nicht auf der Basis eines ausge-

Tarifliche Öffnungsklauseln – wie oft und wo werden sie genutzt?
– Angaben der Betriebs- und Personalräte in % –

	Betriebsräte	Personalräte
Nutzung		
ja	35	22
nein	65	78
Regelungsbereich*		
variable Arbeitszeiten	70	68
Arbeitszeitverlängerung	41	16
befristete Arbeitszeitverkürzung	24	50
Einstiegstarife	17	14
Kürzung/Aussetzung der Jahressonderzahlung	15	15
Aussetzen von Tarifierhöhungen	10	3
Kürzung/Aussetzung des Urlaubsgeldes	9	4
allgemeine Härtefallklausel	7	8
Abensenken von tariflichen Grundvergütungen	6	6

* in % aller Betriebe und Dienststellen, die Öffnungsklauseln nutzen

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2002 (3. Befragung).

wogenen Kräfteverhältnisses zwischen den Betriebsparteien ausgehandelt werden. Unter dem Druck des potentiellen Arbeitsplatzverlustes machen die Beschäftigten Zugeständnisse bei der Arbeitszeit (77%), beim Einkommen (36%) oder zeigen sich bereit, arbeitsorganisatorische Umstrukturierungen zu unterstützen (65%). Im Gegenzug verzichten die Arbeitgeber zeitweise auf das Mittel betriebsbedingter Kündigungen, stellen Betriebsverlagerungen und Outsourcing zurück oder sagen Investitionen am Standort zu.

Solche betrieblichen Vereinbarungen sind längst nicht mehr nur Rettungsanker für akut gefährdete Krisenbetriebe. In etwa der Hälfte der Fälle befinden sich die Betriebe, gemessen an Auftragslage und Gewinn, in einer prosperierenden Situation. So nimmt es denn auch nicht Wunder, dass diese Betriebe auch längerfristige Beschäftigungsgarantien zusichern können, die bei mehr als einem Drittel (36%) der Fälle über fünf Jahre hinaus gehen.

Warum aber lassen sich Betriebsräte auch in florierenden Betrieben auf Konzessionen bei Einkommen, Arbeitszeit oder arbeitsorganisatorischen Veränderungen ein? Mehr noch, warum initiieren sie selbst in der Mehrheit der Fälle derartige Vereinbarungen? Eine verschärfte Wettbewerbslage setzt sie unter Druck. Betriebe planen, um die Rendite zu verbessern, umfassende Restrukturierungen, drohen mit Arbeitsplatzabbau, Standortverlagerungen oder Outsourcing. Viele Betriebsräte reagieren hierauf, entwickeln beschäftigungssichernde Alternativen und signalisieren Konzessionsbereitschaft bei Arbeitszeit und Einkommen sowie Unterstützung bei arbeitsorganisatorischen Veränderungen. Ein ausdrückliches Initiativrecht hierzu gibt ihnen das novellierte Betriebsverfassungsgesetz. Hiervon machen sie regen Gebrauch: Mehrheitlich gehen die Vereinbarungen auf Initiativen der Betriebsräte zurück, teilweise unterstützt durch die Gewerkschaften, aber auch gemeinsam mit den Arbeitgebern angeregt.

Für die Beschäftigten bedeuten betriebliche Bündnisse nicht nur geringere Einkommen und ungünstigere Arbeitszeiten. Die Belegschaften gehen auch Risiken ein, die für sie weitreichende negative wirtschaftliche Folgen haben können. Denn nicht immer können sie sich auf die vereinbarten Zusagen der Arbeitgeber verlassen. Zu Vertragsbruch ist es bei jedem zehnten Bündnis gekommen. Das Management hat die versprochenen Beschäftigungs- und Standortzusagen nicht eingehalten. Angesichts dieser Risiken ist es fraglich, ob Betriebsräte auch bei fehlenden tariflichen Standards, die ihnen im Konfliktfall automatisch geltende Auffanglinien bieten, zu den gleichen Konzessionen bereit wären oder ob sie entsprechende Risikoprämien einkalkulieren würden.

Unsicher bleibt auch, ob nach Ablauf einer Beschäftigungs- und Standortsicherungsvereinbarung und bei verbesser-

ter wirtschaftlicher Lage Einkommen oder Arbeitszeit automatisch auf den Status-quo-ante zurückkehren. Angesichts dieser Unsicherheiten verwundert es nicht, dass die Mehrheit der Betriebsräte skeptisch bzw. sogar ablehnend gegenüber weiterer Dezentralisierung und Verbetrieblichung von Tarifpolitik eingestellt ist. Solange noch Tarifverträge verbindliche Eckpunkte und Mindeststandards fixieren, verfügen sie in den Verhandlungen mit dem Arbeitgeber über gesicherte Rückzugspositionen, die ihnen eine gewisse Verhandlungsmacht verleihen. Würde diese aufgeweicht oder gänzlich fallen, ohne dass die Betriebsräte machtpolitische Kompensationen z.B. in Form des Streikrechts erhielten, wären sie hilflos jedem beliebigen Erpressungsversuch der Arbeitgeber ausgeliefert. Tarifvertraglich abgesicherte Standards vor allem bei Arbeitszeit und Lohn bieten den Beschäftigten eine Art Auffanglinie, sollte es zu Vertragsbruch durch die Arbeitgeber kommen oder für die Zeit nach Beendigung der betrieblichen Bündnisse. In diesen Fällen würden automatisch die tariflich vereinbarten Eckwerte gelten.

Schließlich macht es auch unter innovationspolitischen Aspekten Sinn, betriebliche Bündnisse als eine befristete Ausnahme von den tariflichen Standards zu begreifen, die den Betrieben die Möglichkeit einräumt, diese Phase für nachhaltige wettbewerbsstärkende Anpassungen zu nutzen. Ohne den Tarifvertrag im Hintergrund könnten Betriebe der Täuschung erliegen, durch Abstriche bei Lohn oder Arbeitszeit die meist tiefer liegenden Wettbewerbsprobleme bereits dauerhaft gemeistert zu haben.

Fehlende oder unzureichende tarifliche Öffnungsklauseln werden in der öffentlichen Debatte häufig als zentrales Hemmnis für betriebliche Bündnisse verantwortlich gemacht (Berthold u.a. 2003). Völlig anders sehen dies Betriebsräte. Nach deren Aussagen haben Betriebe nur in den seltensten Fällen (5%) wegen fehlender tariflicher Öffnungsklauseln auf entsprechende Vereinbarungen verzichtet. Andere Faktoren schätzen sie als wesentlich bedeutsamer ein. Am häufigsten (42%) nennen sie fehlenden Bedarf der Betriebsparteien. In etwa jedem siebenten Betrieb (14%) machen die Betriebsräte die Arbeitgeber verantwortlich, weil diese Initiativen für betriebliche Bündnisse blockieren würden oder, wie in weiteren 12% der Betriebe, weil sie sich gegen Bündnisse und für Personalabbau entschieden hätten.

Ein Teil der Bündnisse ist nicht tarifkonform. Explizit gegen tarifvertragliche Regelungen verstoßen 5% der Bündnisse; weitere 12% bewegen sich in einer Art Grauzone. Auch wenn damit nicht die Mehrheit der Fälle betroffen ist, zeigen die Zahlen doch, wie stark vielfach der betriebliche Druck ist, dem sich Beschäftigte und Belegschaftsvertretungen ausgesetzt sehen. In den meisten dieser Konfliktfälle haben die Gewerkschaften letztlich zugestimmt, um bedrohte Arbeitsverhältnisse zu retten.

Fazit

Angesichts dieser Entwicklungen mutet die massive Kritik am Flächentarifvertrag eher bizarr an: Über zwanzig Jahre hinweg hat das deutsche Tarifsystem sein Flexibilitätspotential in einem Maße gesteigert, wie es sich die beteiligten Akteure zu Beginn dieses Prozesses sicherlich nicht vorgestellt haben. Am Arbeitsmarkt ist dieser Prozess allerdings spurlos vorbei gegangen, da die für die Beschäftigungsentwicklung entscheidenden makroökonomischen Weichenstellungen nicht erfolgt sind. Bis heute ist es – von wenigen Ausnahmen abgesehen – gelungen, diese built-in-flexibility mit einem hohen Grad an Verbindlichkeit der wesentlichen Tarifstandards zu verknüpfen. Diese Entwicklung korrespondiert mit hoher internationaler Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, einem beachtlichen Maß an sozialer Stabilität ohne das Ausmaß an Polarisierung und Prekarisierung von Beschäftigung und Einkommen, wie sie in anderen Ländern zu beobachten sind.

Ein radikaler Systemwechsel zugunsten betrieblicher oder gar individueller Aushandlungssysteme hätte problematische Folgen. Vom (Flächen-)Tarifsystem blieben letztlich nur noch seine Ordnungs- und Befriedungsfunktion, die dann aber auch zwangsläufig erodieren würden. Betriebliche Lohnkonflikte werden sich (vermutlich) gerade in komplex vernetzten und damit störanfälligen Industriezweigen verschärfen. Auch die makro-ökonomische Stabilisierungsfunktion einer an branchen- und gesamtwirtschaftlichen Indikatoren orientierten Lohn- und Einkommensentwicklung würde ausgehöhlt. Eine rein wettbewerbsorientierte betriebszentrierte Lohn- und Tarifpolitik in Deutschland würde schließlich die Arbeits- und Sozialstandards europaweit unter Druck setzen mit negativen gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen.

Ein Festhalten am bewährten Mix aus verbindlichen kollektiven Mindeststandards und betrieblichen Flexi-Spielräumen hat demgegenüber den Vorteil, dass die Orientierungsfunktion von Flächentarifverträgen erhalten bleibt, das Risiko eines unkontrollierten Lohnwettbewerbs vermieden wird, Betriebe aber gleichzeitig Spielraum für wettbewerbsstärkende Restrukturierungen erhalten. Verhindert wird auch, dass sich Tarifkonflikte in die Betriebe verlagern. Zudem bietet eine kontrollierte Flexibilität die Chance, betriebliche Bündnisse auf Ausnahmesituationen zu beschränken, um gefährdeten Betrieben die Möglichkeit zur wettbewerbsstärkenden Restrukturierung zu geben.

Literatur

Aidt, T. und Z. Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment*, The World Bank: Washington, D.C.
 Berthold, N., M. Brischke und O. Stettes (2003), *Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau*, Würzburg.

Bispinck, R. und T. Schulten (2003), »Verbetrieblichung der Tarifpolitik? – Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten«, WSI-Mitteilungen (3).
 Bispinck, R. und WSI-Tarifarchiv (2004), »Tarifliche Öffnungsklauseln 2003. Eine Untersuchung von 80 Tarifbereichen«, *Elemente qualitativer Tarifpolitik* Nr. 56, Düsseldorf.
 Bispinck, R. (2003), »Das deutsche Tarifsystem in Zeiten der Krise – Streit um Flächentarif, Differenzierung und Mindeststandards«, WSI-Mitteilungen (7).
 Seifert, H., Hrsg. (2002), *Betriebliche Bündnisse. Rahmenbedingungen – Praxiserfahrungen – Zukunftsperspektiven*, Berlin.
 Seifert, H. und A. Maurer (2001), »Betriebliche Beschäftigungs- und Wettbewerbsbündnisse – Strategie für Krisenbetriebe oder neue regelungspolitische Normalität?«, WSI-Mitteilungen (8).
 Traxler, F. (2003), »Der Zentralisationsgrad des Tarifverhandlungssystems und seine wirtschafts- und sozialpolitischen Effekte im internationalen Vergleich«, *Industrielle Beziehungen* (4), 528–543.

Die Beiträge sind in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website www.cesifo.de zu finden.